

N° 624

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mai 2024

RAPPORT D'INFORMATION

sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2024,

FAIT

Par Mme Sylvie VERMEILLET,

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

SYNTHÈSE

Le présent bilan, présenté par Mme Sylvie Vermeillet, Présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, s'appuie sur l'examen détaillé présenté par chaque commission permanente du Sénat sur la mise en application des lois relevant de sa compétence. Les conclusions de la commission des affaires européennes y figurent également. Ce rapport d'information analyse la mise en application des lois votées lors de la session parlementaire 2022-2023, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023.

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat est de 64 %, soit un taux stable par rapport à celui de l'année précédente (65 %). Si l'on exclut les mesures dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée, ce taux d'application s'élève à 68 %, soit un niveau identique au taux de 2020-2021. Par ailleurs, **les mesures réglementaires d'application ont été en moyenne publiées 5 mois et 23 jours après la promulgation de la loi.** Ce **délai moyen** est pour la **deuxième année consécutive sous la limite de 6 mois** que s'est fixée le Gouvernement.

Trois éléments nuancent cependant la portée de cette stabilisation globale.

Les **lois examinées après engagement de la procédure accélérée** présentent de manière paradoxale des taux d'application particulièrement insatisfaisants. D'année en année, ce taux d'application se détériore. Il s'établit désormais à **seulement 50 %**. Au 31 mars 2024, la moitié des mesures d'application de ces lois – pourtant présentées comme urgentes – n'ont donc pas été prises. Le Gouvernement impose une célérité au Parlement pour l'examen de ces lois, à laquelle lui-même ne s'astreint pas.

Les dispositions issues de **lois d'origine parlementaire connaissent en moyenne des taux d'application inférieurs à celles des lois d'initiative gouvernementale** (taux moyen de **seulement 43 %** contre 64 % toutes lois confondues). Pourtant, l'adoption rapide des textes réglementaires par le Gouvernement, **quelle que soit l'origine des dispositions législatives, est indispensable à la bonne application de la loi et au respect de la volonté du législateur. Un tel écart de vingt points n'est pas acceptable.** Le délai moyen pour la prise des textes d'application de ces lois est de 7 mois et 9 jours, dépassant la limite de 6 mois.

Le **taux de remise des rapports au Parlement se dégrade fortement.** Pour la session 2022-2023, ce taux s'établit à **seulement 18 %** contre 36 % pour 2021-2022 et 21 % pour 2020-2021. Après l'amélioration observée l'année dernière, cet indicateur se dégrade de nouveau, alors même que le **nombre total de rapports à déposer est en recul** (98 rapports prévus pour 2022-2023 contre 132 en 2021-2022).

Dans la continuité des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat de mars 2021, **un suivi particulier des ordonnances, et distinct du bilan annuel de l'application des lois, a été mis en place. Un débat est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1^{er} février 2022.**

Tableau synthétique des principales données du bilan de l'application des lois votées lors de la session 2022-2023, comparées avec celles de la précédente session

	Session 2022-2023
Nombre de lois votées lors de la session 2022-2023, hors conventions internationales	44 (-20)
Nombre de lois votées après engagement de la procédure accélérée	26 (-19)
Taux d'application des lois votées lors de la session parlementaire 2022-2023	64 % (-1 pt)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2022-2023	98 (-34)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2022-2023 non remis en date du 31 mars 2024	80 (-4)
Délai moyen de parution des mesures d'application pris lors de la session 2022-2023	5 mois et 23 jours (+3 jours)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
AVANT-PROPOS	15
PREMIÈRE PARTIE : SYNTHÈSE DES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS .	17
I. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS : UN OUTIL DE CONTRÔLE INDISPENSABLE DU SENAT	19
II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2022-2023	26
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DES COMMISSIONS	41
I. COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	43
II. COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES	173
III. COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	191
IV. COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	305
V. COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE LA COMMUNICATION ET DU SPORT	345
VI. COMMISSION DES FINANCES	367
VII. COMMISSIONS DES LOIS	457
VIII. COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	517
IX. COMMISSION SPÉCIALE SUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU RISQUE INCENDIE	525
X. COMMISSION SPÉCIALE SUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN)	537
ANNEXE.....	545

L'ESSENTIEL

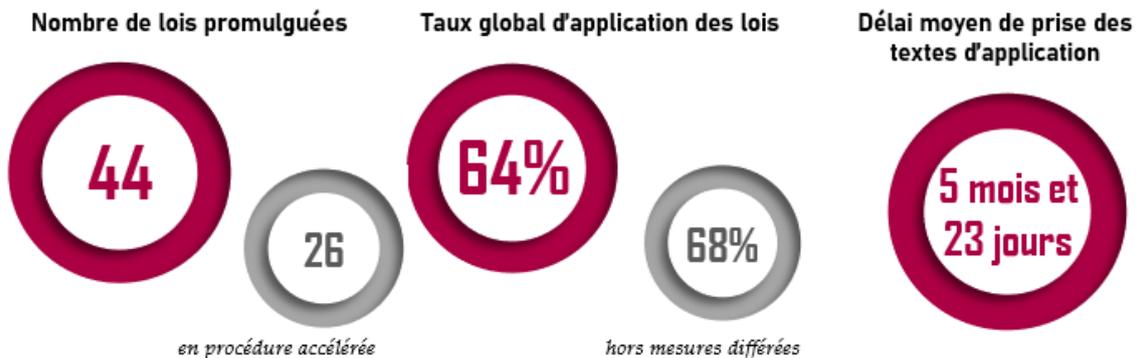
Présenté par Mme Sylvie Vermeillet, Vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2024 porte sur les lois adoptées lors de la session 2022-2023. Il s'appuie sur le suivi, par les commissions permanentes, des textes pris en application des lois relevant de leur compétence, ainsi que sur les statistiques générales calculées par le logiciel APLEG.

I. LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2022-2023

A. L'APPLICATION DE LA LOI : UNE OBLIGATION JURIDIQUE À FORTE RÉSONANCE POLITIQUE CONTRÔLÉE PAR LE SÉNAT

Depuis maintenant cinquante ans, le Sénat s'attache à vérifier que les mesures d'application appelées par les lois votées par le Parlement sont bel et bien prises, et dans un délai raisonnable. Alors que nos concitoyens croient parfois que les lois sont appliquées dès leur passage en conseil des ministres, une lenteur excessive dans la prise des textes réglementaires requis peut susciter, à l'heure des réseaux sociaux et de l'information en continu, des incompréhensions d'autant plus grandes que la médiatisation des projets du Gouvernement aura été forte. Or l'exécutif, qui semble chercher à rapprocher le temps du législateur du temps de l'information, **ne s'astreint pas toujours à la même rigueur** lorsqu'il s'agit de s'assurer de l'application complète des dispositions législatives votées par le Parlement. Le suivi exercé de longue date par le Sénat apparaît, dans ces conditions, toujours plus nécessaire.

Chiffres clés de la session 2022-2023



Établi à la date du 31 mars 2024, le présent bilan se concentre sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023. Il tient ainsi compte du délai de six mois que s'est fixé le Gouvernement pour prendre les textes réglementaires prévus par la loi dans la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois, en accord avec l'obligation consacrée par le Conseil d'État de prendre les mesures règlementaires nécessaires à l'application des lois dans un délai raisonnable¹. Cet objectif a été réaffirmé par la circulaire de la Première ministre du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois.

Là où le Gouvernement ne suit que les décrets, le Sénat contrôle également la prise des arrêtés, tout aussi indispensables à la mise en œuvre de la loi. Comme chaque année, ce bilan a été effectué en lien avec les services du Secrétariat général du Gouvernement, avec lesquels les échanges se sont montrés fluides et fructueux.

Un début de suivi des arrêtés par le SGG

Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) – répondant à une demande répétée du Sénat – a commencé à partir du 1^{er} janvier 2024 à suivre les arrêtés nécessaires à l'application des lois, un travail de rattrapage devant également s'effectuer. Le SGG n'a néanmoins pas été en mesure de transmettre des taux de parution consolidés des arrêtés pour la session 2022-2023 mais a assuré pouvoir le faire l'année prochaine. Le Sénat salue cette avancée, rappelant que pour l'application d'une loi, peu importe que la disposition adoptée renvoie à un décret ou à un arrêté : la non-adoption de l'un ou de l'autre a pour effet, dans les deux cas, d'empêcher la volonté du législateur de se traduire pleinement dans le droit et dans les faits. Le suivi effectif des arrêtés fera l'objet de toute l'attention du Sénat pour le bilan 2023-2024 de l'application des lois.

B. DES LOIS MOINS NOMBREUSES MAIS EXAMINÉES TOUJOURS RAPIDEMENT, ET DES ORDONNANCES EXIGEANT DÉSORMAIS UN SUIVI À PART ENTIÈRE

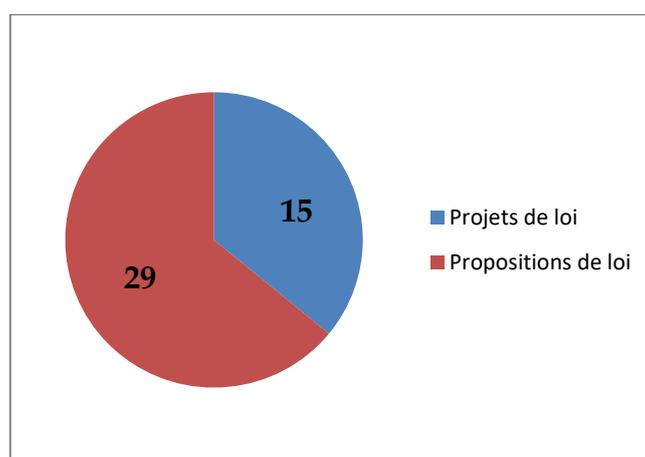
Hors ratification de conventions internationales, **44 lois ont été adoptées lors de la session 2022-2023**, contre 64 lors de la session précédente. 11 étaient d'application directe et **33 nécessitaient des mesures d'application**. Parmi celles-ci, au 31 mars 2024, 9 lois étaient pleinement applicables, 17 appelaient encore de nombreuses mesures et, pour 7 lois, aucune des mesures nécessaires à leur application n'avait été prise.

Sur ces 44 lois, et si on exclut les textes pour lesquelles elle est de droit, **26 ont été examinées selon la procédure accélérée**. 29 des 44 lois adoptées étaient issues de propositions de loi.

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

Enfin, face à la systématisation du recours aux ordonnances, et dans la continuité des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat de mars 2021, **un suivi particulier des ordonnances, et distinct du bilan annuel de l'application des lois, a été mis en place**. Un débat sur les ordonnances est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1^{er} février 2022. **Il ne signifie toutefois pas que, dans le cadre du présent bilan, les commissions se soient abstenues de vérifier la publication des ordonnances et de leurs textes d'application.**

Lois adoptées en 2022-2023 selon leur origine

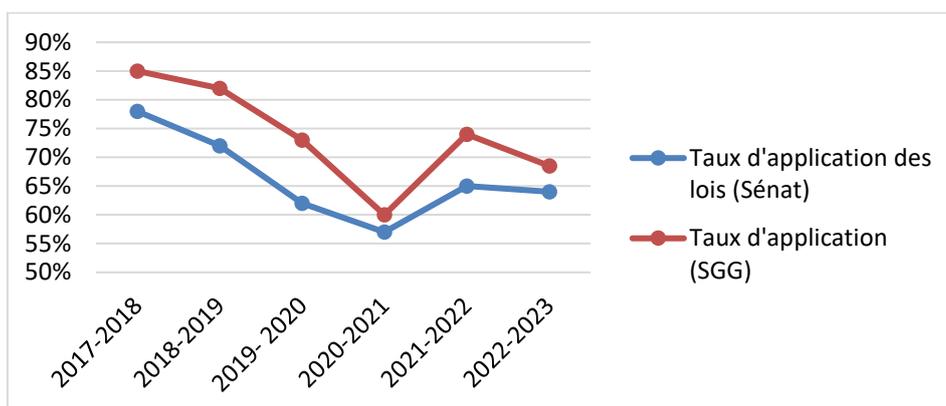


II. UN BILAN EN STABILISATION MAIS QUI CACHE DE GRANDES DISPARITÉS

A. UN TAUX GLOBAL STABLE MAIS UNE APPLICATION INSUFFISANTE DES LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat se stabilise, pour s'établir à 64 % des mesures attendues, contre 65 % pour 2021-2022. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée, il atteint **68 %**, soit un taux identique à celui de l'année dernière. De même, les mesures réglementaires d'application ont été publiées en moyenne **5 mois et 23 jours après la promulgation de la loi**, soit un niveau stable par rapport à la session précédente. Pour la deuxième année consécutive, ce délai est inférieur à la **limite de six mois que s'est fixée le Gouvernement.**

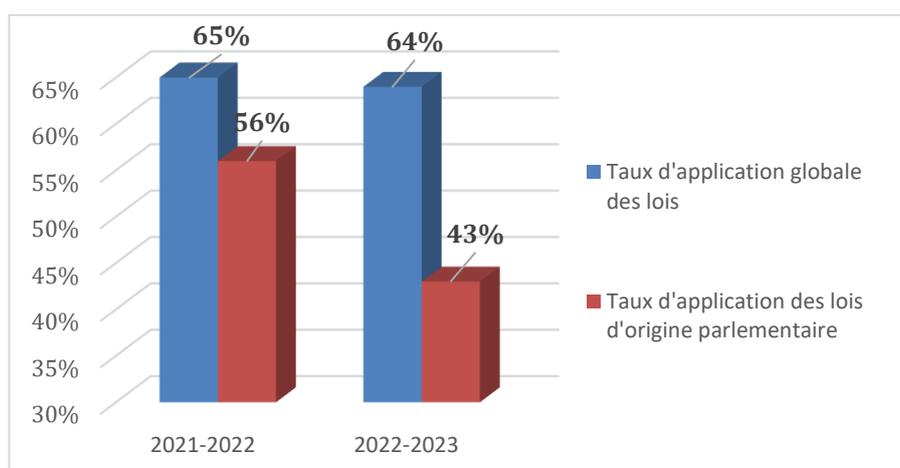
Taux d'application des lois depuis la session 2017-2018



Cette stabilisation globale ne peut **cependant être satisfaisante** : près de 35 % des mesures ne sont pas prises et le taux global d'application des lois pour 2022-2023 est de plus de **15 points inférieur** au niveau de la session 2017-2018 (64 % contre 78 %). Certaines lois emblématiques de la session enregistrent par ailleurs de **très faibles taux d'application**.

Surtout, l'application des **lois d'origine parlementaire** apparaît particulièrement insuffisante, et ce **plus encore que l'année dernière**. Leur taux moyen d'application s'établit à **43 % contre 64 %** pour le taux global d'application des lois, toutes origines confondues. L'écart est ainsi de **plus de 20 points** contre un différentiel de 10 points la session précédente.

Taux d'application des lois selon leur origine



L'application de 5 lois emblématiques de la session 2022-2023

Face à la crise énergétique et au dérèglement climatique et afin de rattraper le retard pris par la France, la loi du **10 mars 2023**¹ entend **accélérer le développement des renouvelables**. Plus d'un an après sa promulgation, cette loi affiche un taux d'application de **seulement 26 %**. Ce chiffre interpelle au regard de l'urgence à déployer les énergies renouvelables, indispensables au futur climatique et énergétique de la France, y compris dans une trajectoire de relance ambitieuse du nucléaire. Cette urgence avait pourtant justifié des **délais d'examen particulièrement resserrés et une mobilisation importante du Parlement**.

D'origine parlementaire, la loi « **Rist 2** »² du **19 mai 2023** introduit pour les patients un **accès direct aux infirmiers en pratique avancée (IPA), aux kinésithérapeutes et aux orthophonistes, afin de faire face à la pénurie de médecins**. Le taux d'application de cette loi n'est que de 30 %. À titre d'exemple, les mesures concernant la primo-prescription ou l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes et les infirmiers en pratique avancée **sont donc inapplicables** alors qu'elles sont attendues par les professionnels de santé.

Également d'origine parlementaire, la loi pour faciliter le permis de conduire du **21 juin 2023**³ vise à remédier à deux difficultés majeures : le coût et les délais d'obtention du permis de conduire. **Au 31 mars 2024, aucune mesure d'application n'a été publiée**, sur les 3 prévues. Le décret devant préciser les modalités de mise en œuvre de la **plateforme recensant l'ensemble des aides disponibles** pour la préparation du permis de conduire n'a notamment **pas été pris**.

Issue d'une proposition de loi sénatoriale, la loi « **ZAN 2** »⁴ du 20 juillet 2023 **assouplit les conditions d'application des mesures relatives à l'artificialisation des sols de la loi « Climat-Résilience »**. Au 31 mars 2024, un seul décret avait été pris, portant le taux d'application de la loi à seulement **25 %**. La non-publication des trois quarts des textes réglementaires porte sur le **mécanisme des projets d'envergure nationale et européenne** et réduit ainsi la capacité des collectivités à en tirer pleinement parti.

D'initiative parlementaire, la loi « **anti-squat** » du **27 juillet 2023**⁵ entend mieux protéger les propriétaires victimes de squatteurs. Les sanctions en cas de squat d'un logement sont triplées. De nouveaux délits sont créés, notamment pour les locataires en impayés de loyers restés dans le logement à la fin de la procédure d'expulsion. Au 31 mars 2024, **aucune mesure réglementaire** sur les quatre mesures attendues n'avait été prise, **empêchant l'application de cette loi**.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

² Loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé

³ Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire

⁴ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

⁵ Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite

B. UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS EN NET RECUL

Le taux de remise des rapports du Gouvernement au Parlement se détériore pour s'établir à **18 %**, contre **36 %** lors de la session 2021-2022. **Moins d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur cinq a donc été transmis.** Après l'amélioration observée l'année dernière, cet indicateur se dégrade de nouveau, alors même que le **nombre total de rapports à déposer est en baisse** (98 rapports prévus pour 2022-2023 contre 132 en 2021-2022).

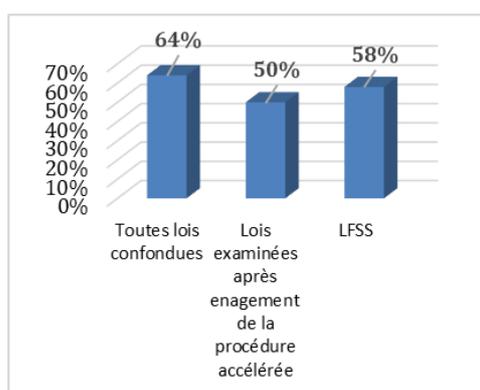
Par ailleurs, au-delà de l'aspect quantitatif, plusieurs commissions insistent dans leur bilan sur la faible **qualité de plusieurs rapports transmis.** Les rapports prévus par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui doivent être remis six mois après la promulgation de la loi et comporter des éléments de justification de la non-publication de certaines mesures d'application, font l'objet d'une remise variable selon la commission dont le texte relève.

Seule satisfaction : la réserve du Sénat dans les demandes de rapport commence à être récompensée. Le **taux de remise des rapports demandés au détour d'un amendement sénatorial s'améliore.** Ainsi, ce taux s'établit à **27 %** contre un taux de remise nulle la session précédente.

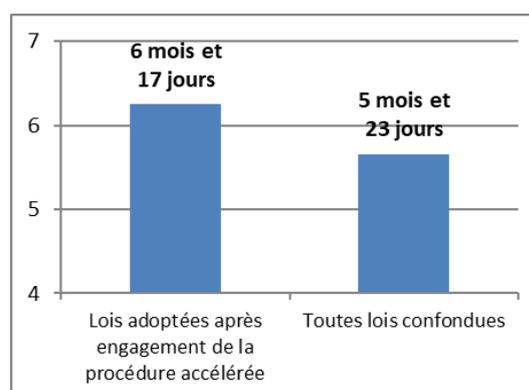
C. DES LOIS ADOPTÉES PAR PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE À L'APPLICATION POURTANT DE PLUS EN PLUS TARDIVE

Les lois adoptées après engagement de la procédure accélérée continuent **paradoxalement** à souffrir de **mauvais taux d'application.** Au 31 mars 2024, la **moitié des mesures d'application de ces lois** – pourtant présentées comme urgentes – n'ont pas été prises. La situation se détériore fortement par rapport à la session précédente (50 % contre 63 % pour 2021-2022). Quand elles ont été publiées, le délai moyen de prise des mesures d'application de ces lois est de **6 mois et 17 jours pour 2022-2023**, excédant ainsi la limite des 6 mois.

Taux d'application des lois – 2022-2023



Délai moyen de prise des mesures – 2022-2023



Cet **écart de près de 15 points** paraît difficile à justifier. L'engagement de la procédure accélérée pourrait porter à croire que l'entrée en pleine application de la loi discutée est considérée par le Gouvernement comme urgente, justifiant un examen par la représentation nationale dans des conditions dégradées. Or force est de noter que **le Gouvernement ne s'astreint pas à la célérité qu'il impose pourtant au Parlement**. Le même constat est à déplorer pour les LFSS, régies de droit par l'urgence, qui ne retrouvent pas le niveau d'application de 80 % d'avant la crise épidémique.

AVANT-PROPOS

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

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

Depuis huit années maintenant, ce bilan intègre le suivi des positions européennes effectué par la commission des affaires européennes. Sur la base des textes européens reçus par cette commission, **18 résolutions européennes** ont été adressées par le Sénat au Gouvernement, au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Le bilan est positif puisque dans plus de la moitié des cas, ces positions exprimées par le Sénat ont été prises en compte en totalité ou en majorité.

Cette année encore, l'écoute et la réactivité des services de la Secrétaire générale du Gouvernement ont permis aux commissions d'obtenir de premières réponses à leurs interrogations, notamment sur les mesures non prises par le Gouvernement, ou encore prises avec un degré élevé de liberté par rapport à la volonté initiale du législateur. **Pour la première fois**, le SGG - répondant à une demande répétée du Sénat - a commencé à comptabiliser les **arrêtés faisant l'objet d'un renvoi exprès dans la loi**. Néanmoins, il n'a pas été en mesure pour la session 2022-2023 de **transmettre des taux de parution des arrêtés complètement consolidés et fiabilisés**. Ce point devra faire **l'objet de l'attention du Sénat pour le bilan de l'année prochaine**.

Conformément aux conclusions de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire, approuvées en Conférence des présidents le 1^{er} décembre 2021, ce dialogue doit ensuite se poursuivre avec un **débat en séance publique sur le bilan de l'application des lois**, en présence du **ministre chargé des relations avec le Parlement**.

Pour la session 2022-2023, deux éléments principaux de satisfaction peuvent être relevés.

Tout d'abord, le **taux d'application des lois se stabilise**, pour atteindre **64 %**, soit un niveau proche du taux de 65 % enregistré pour la session 2021-2022.

Par ailleurs, le **délai moyen de prise des mesures d'application** passe pour la deuxième année consécutive, **sous la limite des 6 mois** que s'est fixée le Gouvernement. Ce délai moyen est de **5 mois et 23 jours**, contre 5 mois et 20 jours pour 2021-2022.

Quatre observations conduisent cependant à nuancer ce bilan, cette stabilisation globale cachant des réalités très disparates.

Certes, le taux global d'application des lois se stabilise. Néanmoins, il reste encore **bien inférieur aux niveaux observés à la fin des années 2010**. Le taux d'application de 64 % pour la session 2022-2023 reste ainsi encore loin des taux enregistrés pour 2018-2019 (72 %) et, plus encore, pour 2017-2018 (78 %). Surtout, certaines lois emblématiques de la session 2022-2023 présentent au 30 mars 2024 des **taux d'application très insatisfaisants**. C'est le cas notamment pour la loi de production des énergies renouvelables (26 %)¹, pour la loi de programmation militaire pour 2024-2030 (30 %)², ou encore pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (58 %)³.

Le **taux de remise des rapports** du Gouvernement au Parlement est en **fort recul**. Pour la session 2022-2023, ce taux s'établit à **seulement 18 %** contre 36 % pour 2021-2022. Après l'amélioration observée l'année dernière, cet indicateur se dégrade de nouveau, alors même que le **nombre total de rapports à déposer est en baisse** (98 rapports prévus pour 2022-2023 contre 132 en 2021-2022). Au-delà de l'aspect quantitatif, plusieurs commissions insistent par ailleurs dans leur bilan sur la faible **qualité de plusieurs rapports transmis**.

Les **lois adoptées après engagement de la procédure accélérée** continuent **paradoxalement** à souffrir de **mauvais taux d'application**. Le constat doit être encore fait cette année d'une célérité imposée au Parlement, à laquelle le Gouvernement quant à lui, ne s'astreint pas. Le taux d'application de ces lois s'établit à **50 %**, contre 64 % toutes lois confondues. Le délai moyen de prise des textes d'application pour ces lois excède la limite des 6 mois, en s'établissant à **6 mois et 17 jours pour 2022-2023**.

Enfin, une application à deux vitesses des dispositions législatives selon leur provenance se manifeste. Le **taux d'application des lois d'origine parlementaire** est bien plus faible que le taux d'application des lois toutes origines confondues. Ce taux s'établit à **43 %**, contre 56 % l'année dernière. L'écart se creuse cette année, avec un différentiel de **plus de vingt points (43 % contre 64 %)** ! Le délai moyen de prise des textes règlementaires pour lois issues de propositions de lois s'établit à **7 mois et 9 jours**.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

² Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

³ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

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

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

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

1. L'adoption rapide des textes d'application par le Gouvernement est indispensable à la bonne application de la loi et au respect de la volonté du législateur

Le Sénat assure le suivi de l'application des lois depuis cinquante ans. **Le présent rapport constitue ainsi un bilan de l'application des lois adoptées au cours de la session 2022-2023, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023.**

Il s'interrompt au 31 mars 2024, soit **six mois après la clôture de la session**. C'est en effet le délai dans lequel le Gouvernement s'est fixé pour objectif, depuis la **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008**, de publier les mesures réglementaires d'application des lois. Cet objectif a été réaffirmé dans la **circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois**.

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

Alors que nos concitoyens méconnaissent souvent le processus complet d'adoption et de mise en œuvre des lois, une lenteur excessive dans la prise des textes réglementaires requis peut susciter, à l'heure d'un zapping permanent alimenté par les chaînes d'information et les réseaux sociaux, des incompréhensions d'autant plus grandes que la médiatisation des projets du Gouvernement aura été forte.

Or l'exécutif, qui cherche à rapprocher le temps du législateur du temps de l'information, ne s'astreint pas toujours à la même rigueur. En effet, même si les lois entrent en vigueur à la date qu'elles fixent - ou, en l'absence de précision, le lendemain de leur publication -, certaines de leurs dispositions ne sont toutefois applicables qu'une fois prises les mesures réglementaires, décrets et arrêtés, nécessaires à leur mise en œuvre. Ce suivi des textes pris en application de dispositions législatives, exercé de longue date par le Sénat apparaît, dans ces conditions, toujours plus nécessaire.

Pour cela, les lois sont divisées par le Sénat en quatre catégories :

- les **lois d'application directe**, pour lesquelles aucune disposition d'application n'est attendue ;
- les **lois applicables**, pour lesquelles l'ensemble des textes réglementaires attendus ont été pris ;
- les **lois partiellement mises en application**, pour lesquelles seule une partie des mesures attendues ont été prises ;
- et les **lois non mises en application**, pour lesquelles aucune des mesures attendues n'a été prise.

Sont comptées parmi les lois non mises en application celles qui comportent des dispositions d'application directe, mais pour lesquelles aucun des textes réglementaires prévus par d'autres dispositions n'a été pris.

Rappelons que le Conseil d'État a consacré dès 1962 l'obligation pour le Gouvernement de prendre des mesures réglementaires d'application des lois¹. Ainsi, toute personne intéressée à agir peut saisir le Conseil d'État après l'écoulement d'un **délai raisonnable² afin d'enjoindre le Gouvernement de prendre les textes en question³. Le Conseil d'État dispose, en effet, depuis une loi de 1995⁴, d'un pouvoir d'injonction lorsqu'il juge que le refus d'adoption d'une mesure d'application est illégal.**

Comme le souligne régulièrement le Conseil d'État dans ses décisions, *« l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi »*⁵.

Le Sénat suit également la publication des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement et nécessaires à sa bonne information, ainsi que le délai dans lequel sont prises les mesures d'application. Afin d'avoir une vision globale de l'application des lois, il vérifie également la publication des ordonnances, préoccupation croissante du Sénat. Partie intégrante du processus de l'application des lois, ce suivi **bénéficie désormais également d'un éclairage particulier apporté par la direction de la séance⁶ et fait l'objet d'un débat annuel.**

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

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

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

⁴ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

⁵ Ce rappel figure notamment dans la décision n° 459 252 du Conseil d'État du 13 novembre 2023. Cette décision enjoint le Gouvernement à prendre dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, un décret relatif à la chasse prévu par la loi de 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité.

⁶ Chaque trimestre, un suivi détaillé des ordonnances prises est effectué et publié sur le site du Sénat.

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

Conformément à l'article 19 bis A du Règlement du Sénat, ce sont les commissions permanentes qui « *mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence [...] le suivi de l'application des lois.* » La **révision du Règlement du Sénat du 18 juin 2019** a consacré leur contribution à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois. Leur analyse s'accompagne du bilan de la prise en compte et de la mise en œuvre des positions européennes adoptées par le Sénat, effectué par la commission des Affaires européennes. Le Sénat, en contrôlant l'application des lois, veille donc à ce que les textes prévus aient bien été pris. Il en déduit un taux global d'application des lois, qui s'établit à **64 % pour la session 2022-2023**¹.

Au-delà de l'aspect quantitatif, dont l'importance reste indéniable, le Sénat assure un suivi qualitatif en vérifiant que l'intention du législateur est bien respectée par les textes réglementaires. **Cet aspect qualitatif du contrôle de l'application des lois a été renforcé depuis l'année 2022.** Conformément à l'une des propositions de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire dont les conclusions ont été approuvées le 1^{er} décembre 2021 par la Conférence des présidents, le programme annuel de contrôle de chaque commission doit désormais comporter **l'évaluation de la mise en œuvre d'une loi emblématique** promulguée au cours des 10 dernières années. Ce travail prend la forme d'un **rapport d'information** et débouche sur un débat en séance publique en présence du ministre compétent.

Par ailleurs, les différentes commissions continuent également à assurer le **suivi de l'application des lois adoptées antérieurement à la session**, ce qui permet, le cas échéant, de repérer certaines anomalies plus anciennes. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable note ainsi dans son bilan que **quatre anciens textes** (la loi « Biodiversité » de 2016², la loi « Montagne » de 2016³, la loi « T3P » de 2016⁴ et la loi « OFB » de 2019⁵) **ne sont toujours pas applicables en totalité**, et n'ont de surcroît été l'objet **d'aucune mesure d'application supplémentaire**, prise au cours de la session 2022-2023.

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

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

² Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

³ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

⁴ 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 de personnes.

⁵ Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations de chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

Enfin, le contrôle de l'application des lois par les commissions permanentes a récemment connu une évolution supplémentaire. En effet, aux termes de l'**article 19 bis B du Règlement du Sénat** introduit par la réforme du Règlement du 18 juin 2019, « *le rapporteur est chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat.* »¹ Il s'agit du quatrième bilan annuel publié sous l'empire de cette évolution réglementaire notable. À titre d'exemple, ont ainsi été adoptés lors de la session 2022-2023 le rapport d'information des rapporteurs Agnès Canayer et de Marie-Pierre de La Gontrie sur l'application de **la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux olympiques et paralympiques de 2024**² ou encore le rapport d'information des rapporteurs Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien sur **l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République**³.

B. DES ÉCHANGES TECHNIQUES FLUIDES AVEC LES SERVICES DU GOUVERNEMENT, QUI DOIVENT ÊTRE UTILEMENT COMPLÉTÉS PAR L'AUDITION DU MINISTRE EN CHARGE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

1. Malgré l'annonce d'un suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement, des divergences persistantes sur le périmètre retenu

Après rapprochement des états établis au 31 mars, **les commissions échangent avec les services correspondants au sein des administrations, avec l'appui du SGG**, afin de déterminer les raisons qui ont empêché ou retardé la parution de certains textes. Cela permet d'enrichir l'aspect qualitatif du contrôle et d'éviter d'éventuelles incompréhensions.

Cette interaction permet d'aboutir à une **convergence relative** des taux globaux d'application des lois calculés par le Sénat et le Gouvernement. Cette convergence est néanmoins relative car il existe **deux différences de périmètre** entre les taux du Sénat et ceux établis par les services du SGG.

Tout d'abord, le Sénat calcule deux taux d'application : un taux qui intègre les mesures pour lesquelles le législateur a **prévu une entrée en vigueur différée** ; et un **taux qui ne les intègre pas**. A l'inverse, le SGG

¹ « Il peut être confirmé dans ces fonctions à l'issue du renouvellement. Les commissions permanentes peuvent désigner, dans les mêmes conditions, un autre rapporteur à cette fin. »

² Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur l'application de la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, Par Mmes Agnès Canayer et Marie-Pierre de La Gontrie.

³ Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, Par Mmes Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien.

n'établit qu'un taux global d'application, **hors prise en compte des mesures différées**.

Par ailleurs, le Sénat retient **toutes les mesures réglementaires d'application** des lois tandis que le SGG comptabilisait traditionnellement uniquement les décrets d'application et ne retenait donc pas les arrêtés. Néanmoins, pour la session 2022-2023, le **SGG a annoncé suivre désormais progressivement les mesures d'application des lois** autres que les seuls décrets, notamment les **arrêtés**.

Réclamée depuis de nombreuses années par le Sénat, **cette innovation doit cependant être tempérée pour plusieurs raisons**. Tout d'abord, le SGG n'a commencé à suivre les arrêtés **qu'à partir du 1^{er} janvier 2024**, même s'il commence à se livrer à un exercice de rattrapage. Par ailleurs, il comptabilise **les arrêtés à part**, ne restant responsable que des seuls décrets. Enfin, au cours des réunions interministérielles (RIM) de programmation et de suivi, ces mesures sont examinées avec un **moindre niveau de détail**.

Il en résulte que pour la session 2022-2023, **le SGG n'a pas été en mesure de transmettre des taux de parution consolidés et suffisamment fiables s'agissant des arrêtés**. Il devrait cependant à l'avenir publier des chiffres globaux les intégrant. La **prise en compte des arrêtés** devra donc être un **point de vigilance du Sénat l'année prochaine** lors du bilan annuel de l'application des lois de la session 2023-2024.

Pour la session 2022-2023, le Sénat retient un **taux global d'application des lois de 64 %** et de **68 % hors mesures différées**. Le SGG quant à lui présente un **taux d'application des lois de 68,5 %**. Contrairement à la session précédente, les écarts de taux sont bien plus faibles et même quasi inexistant, s'agissant du taux d'application hors mesures différées.

Lors de la session précédente, le taux global d'application des lois selon le Sénat s'établissait à **65 %**, et à **68 % hors mesures différées**, contre un taux global selon le SGG de **74 %**. L'écart était donc important¹. Pour la session 2022-2023, le **taux de parution des arrêtés est relativement proche du taux de parution des décrets** (57 % contre 67 %). Il en résulte des taux d'application des lois davantage analogues entre celui du Sénat et celui du SGG.

¹ L'explication en était que le nombre d'arrêtés pris en application de la loi – non comptabilisés par le SGG – avait fortement augmenté et, surtout, que leur taux d'application était particulièrement faible (42 % contre un taux de parution des décrets de 72 %).

La nécessité d'un suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement

Le Secrétariat général du Gouvernement s'est engagé à suivre à partir du 1^{er} janvier 2024 les arrêtés faisant l'objet d'un renvoi exprès dans la loi, et devrait conduire un travail de rattrapage avant cette date.

L'absence de suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement demeurerait en effet un **angle mort du suivi de la prise des textes appelés par les lois votées**, que le Sénat s'efforce, quant à lui, d'éclairer.

Comme pour les sessions précédentes, la Secrétaire générale du Gouvernement avait indiqué pour le bilan de la session 2020-2021 que « *la petite taille du SGG et l'importance des flux qui y convergent conduisent à nous concentrer sur ce qui relève directement du Premier ministre en termes d'application [...] c'est aux ministères de procéder au suivi des arrêtés* ». Mme Claire Landais annonçait cependant pouvoir envisager que le SGG soit « *au moins le relais d'une demande de suivi un peu plus précis des arrêtés et sur des schémas plus harmonisés, avec éventuellement des clauses de revoyure* »¹.

Lors du débat en séance publique sur le bilan annuel de l'application des lois du 31 mai 2023, le ministre des relations avec le Parlement avait indiqué, en réponse à la sénatrice Pascale Gruny², que le taux d'application des lois retenu par le Gouvernement « *n'inclut pas les arrêtés, qui relèvent d'une compétence ministérielle, et qui sont en vérité trop nombreux pour faire l'objet d'un suivi centralisé* »³. Il précisait néanmoins que le SGG « *appelle régulièrement l'attention des ministres sur ce point* » et le ministre prenait « *l'engagement d'évoquer cette question lors du prochain comité interministériel de l'application des lois* ».

Le SGG a décidé en 2023 de faire évoluer ses méthodes pour permettre une « **mise en place progressive du suivi des arrêtés d'application des lois** ». Le Sénat salue cette évolution et reste vigilante s'agissant de la mise en œuvre de cet engagement pour le bilan de la session 2023-2024, un suivi consolidé des arrêtés n'étant pas encore possible pour la session 2022-2023.

Le Sénat rappelle avec force que, pour l'application d'une loi, **peu importe que la disposition adoptée renvoie à un décret ou à un arrêté** : la non-adoption de l'un ou de l'autre a pour effet, dans les deux cas, d'empêcher la volonté du législateur de se traduire pleinement dans le droit et dans les faits. C'est d'ailleurs ce que rappelle elle-même la circulaire du 27 décembre 2022 : « *Chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens* ».

En outre, conformément à l'article 21 de Constitution, seul le Premier ministre « *exerce le pouvoir réglementaire* »⁴ de droit commun. En dehors du pouvoir d'organisation de leurs services, les ministres ne sont associés à son exercice qu'en vertu d'une délégation accordée par une loi ou un décret. Le Premier ministre a donc à répondre des actes de ses ministres et, à ce titre, **le Secrétariat général du Gouvernement n'outrepasse pas son rôle en suivant la publication des arrêtés**.

¹ Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, sur le bilan annuel de l'application des lois, mercredi 27 juillet 2022.

² Alors président de la délégation du Bureau chargé du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances.

³ 31 mai 2023, Compte rendu intégral du Débat sur l'application des lois pour la session 2021-2022.

⁴ Selon l'article 13 de la Constitution, le Président de la République dispose également d'une compétence d'attribution sur les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres, laquelle a été progressivement élargie.

2. Un débat en séance publique programmé en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement

L'audition préparatoire de la Secrétaire générale du Gouvernement et le débat en séance, dont les contours avaient varié au fil des années, conformément aux recommandations de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire évoquée précédemment, sont désormais remplacés par **un débat en séance plénière, en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement, à laquelle pourra être associée les services du SGG.**

Les principales difficultés techniques et juridiques sont levées au moment de la rédaction du rapport, grâce à des échanges d'excellente tenue avec le SGG. **Le débat en séance plénière**, moment fort du contrôle parlementaire, permettra donc de soulever des **considérations plus politiques** telles que l'application de dispositions législatives en décalage avec la volonté exprimée par le législateur lors de leur examen ou encore des appréciations sur la qualité des rapports transmis au Parlement.

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

L'important travail de recensement et d'évaluation effectué par le Sénat lors de l'élaboration du bilan annuel constitue une forme d'**aiguillon pour le Gouvernement**, dont « *la perspective [...] contribue parfois à accélérer, au printemps, la mise en œuvre de certains décrets* »¹.

Le bilan annuel de l'application des lois réalisé par le Sénat s'articule avec d'autres formes de contrôle, certaines anciennes et éprouvées, d'autres nouvelles, appelées par l'évolution de la pratique des institutions par le Gouvernement.

Le contrôle individuel assuré par un sénateur, s'exerce non seulement dans le cadre du lien privilégié qu'il entretient avec son territoire mais aussi à travers les questions écrites et orales au Gouvernement.

Cette activité de contrôle est complétée par le contrôle effectué, tout au long de l'année, par chaque commission dans son champ de compétence². Leurs **rapports d'information** sont un moyen, à travers l'examen approfondi d'une thématique particulière, d'analyser qualitativement l'application des lois votées par le législateur dans le passé, et, le cas échéant, d'en proposer des évolutions. Cette dimension est singulièrement appelée à se renforcer à l'avenir, le programme de contrôle de chaque commission devant désormais

¹ Intervention du ministre en charge des relations avec le Parlement lors du débat sur le bilan d'application des lois du 2 juin 2021.

² Le contrôle spécifique assuré par la commission des finances et la commission des affaires sociales respectivement sur l'exécution des lois de finances et l'application des lois de financement de la sécurité sociale est consacré à l'article 19 bis A du Règlement du Sénat.

explicitement prévoir l'évaluation de la mise en œuvre d'une loi emblématique récente (cf. infra).

De plus, comme déjà mentionné, aux termes de l'article 19 bis B du Règlement du Sénat, **le rapporteur d'une loi promulguée a en charge le suivi de son application au moins jusqu'au renouvellement sénatorial.**

Enfin, la réforme du Règlement a consacré le **rôle des commissions permanentes dans le suivi des ordonnances.** Dans le contexte d'intensification croissante du recours aux ordonnances (**340 ordonnances publiées pour le quinquennat 2017-2022**, soit une hausse de 124 % par rapport au quinquennat 2007-2012) mais d'infléchissement des ratifications (seules 71 ordonnances ratifiées pour 2017-2022), plusieurs outils de suivi ont par ailleurs été mis en place : une étude quantitative consultable sur le site du Sénat, un « baromètre » accessible depuis la Une du site du Sénat, présentant les chiffres, actualisés hebdomadairement, relatifs au recours aux ordonnances et un récapitulatif dénommé « Ordonnances infos », mis à jour et envoyé à tous les sénateurs chaque trimestre, présentant l'actualité récente des ordonnances.

II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2022-2023

A. UNE STABILISATION DU TAUX GLOBAL D'APPLICATION DES LOIS ET DU DÉLAI MOYEN DE PRISE DES MESURES

1. Un taux global d'application se stabilisant autour de 65 %

44 lois ont été adoptées au cours de la session 2021-2022, dont 11 étaient d'application directe et 33 nécessitaient des mesures d'application.

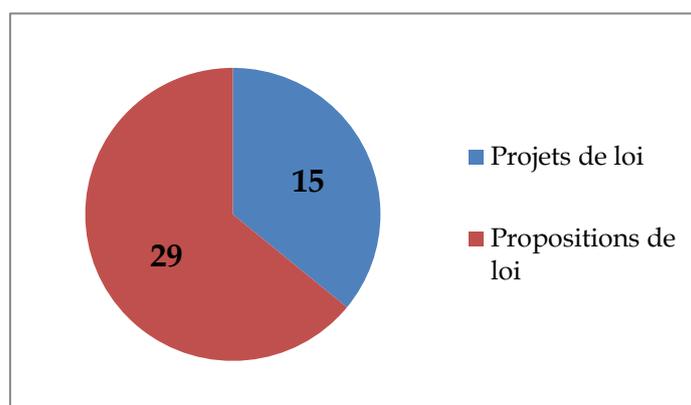
Les lois d'application directe représentent le **quart des lois promulguées en 2022-2023**, soit une proportion équivalente à celle de la session précédente (23 %) et à celle de la session 2020-2021 (22 %).

574 mesures d'application (408 décrets et 166 autres mesures réglementaires) étaient prévues par les 33 lois n'étant pas d'application directe. Alors même que les lois d'initiative parlementaire représentent 61 % de ces 33 lois¹, l'essentiel des mesures réglementaires sont concentrées dans les lois d'origine gouvernementale (**84 % des mesures**)².

¹ 20 des 33 lois nécessitant des mesures réglementaires étaient à l'origine des propositions de loi.

² 483 des 574 mesures réglementaires identifiées étaient prévues par des lois d'initiative gouvernementale.

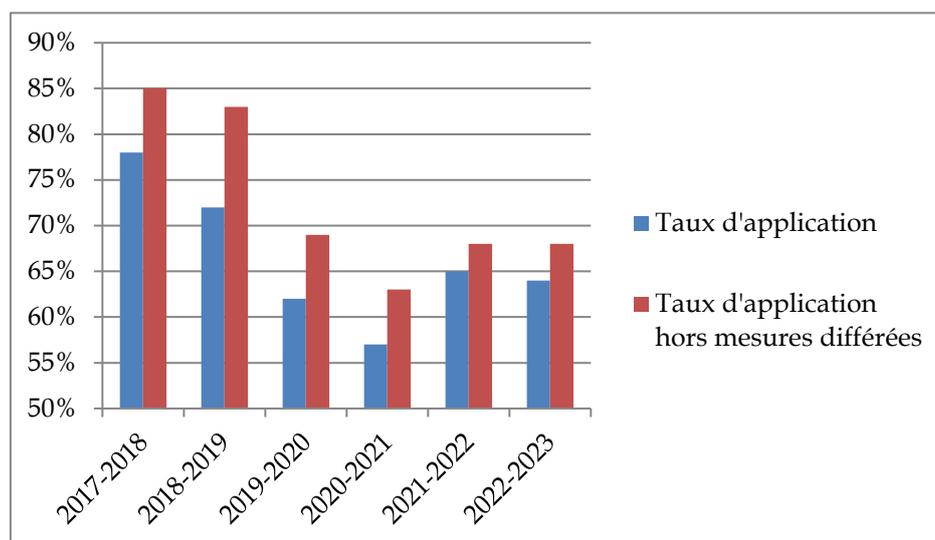
Nombre de projets et propositions de lois, adoptés au cours de la session 2022-2023



Le taux global d'application des lois s'établit à 64 % pour la session 2022-2023. Ce chiffre est stable par rapport à 2021-2022, où il s'établissait à 65 %, et légèrement supérieur aux niveaux de 2020-2021 (57 %) et de 2019-2020 (62 %). Il reste néanmoins encore loin des niveaux enregistrés pour les sessions 2018-2019 et 2017-2018, où il s'établissait autour de 75 % et à près de 85 % si l'on retient le taux d'application hors mesures différées.

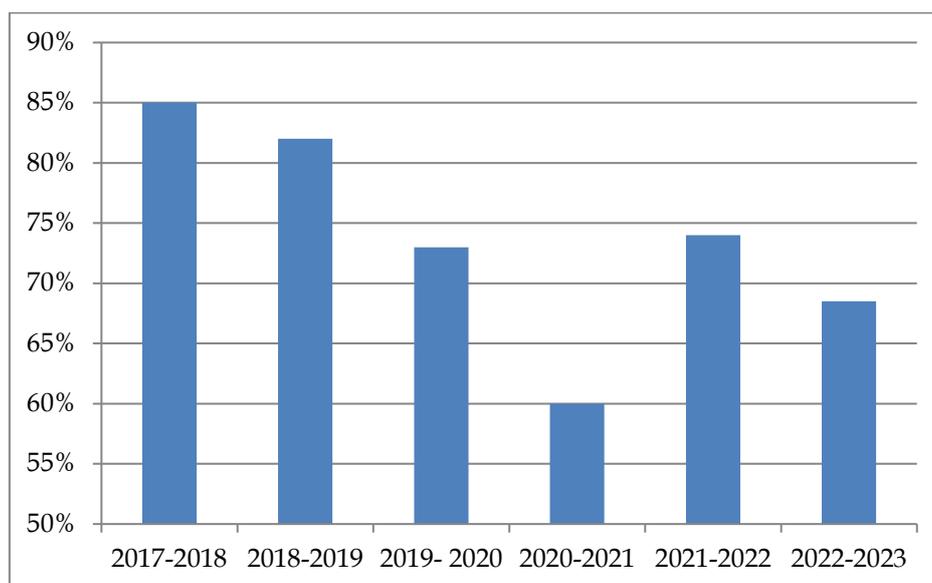
Ainsi, si le taux global d'application des lois se stabilise, il ne retrouve toujours pas son niveau de la fin des années 2010.

Taux d'application des lois selon le Sénat depuis la session 2016-2017



Note de lecture : au 31 mars 2024, le taux d'application des lois votées au cours de la session 2022-2023 tel que calculé par le Sénat s'élevait à 64 %.

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

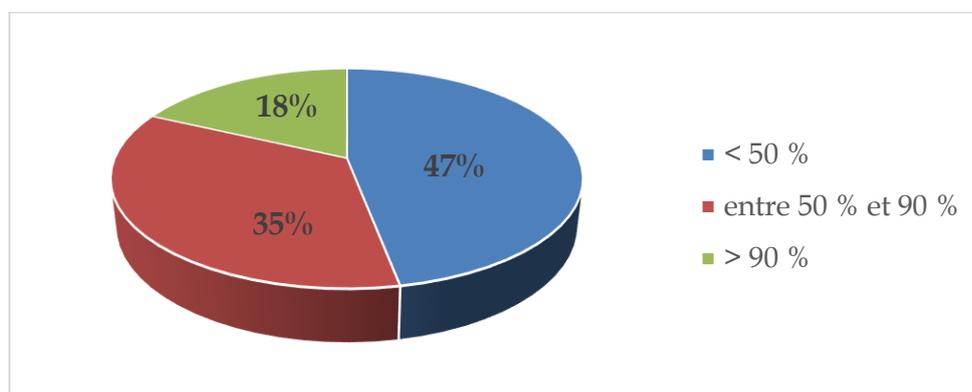


Note de lecture : au 31 mars 2024, le taux d'application des lois votées au cours de la session 2022-2023 tel que calculé par le SGG s'élevait à 68,5 %.

368 mesures d'application ont été prises (405 si l'on inclut les mesures non prévues par les textes), et **206 restent à prendre**. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée, dites « mesures d'application différées » ou « mesures différées », le **taux d'application atteint 68 %**. Au total, le Sénat a recensé 31 mesures différées pour les lois adoptées en 2022-2023, contre 27 la session précédente.

Parmi les 17 lois partiellement mises en application, **8 lois, soit près de la moitié, affichent des taux d'application inférieur à 50 %**. On constate sur ce point une **dégradation** puisque cette proportion n'était que d'un tiers (8 lois sur 24) pour la session 2021-2022. Motif de satisfaction en revanche, **près d'1/5e des lois présentent des taux d'application supérieurs à 90 %** contre seulement 4 % l'année dernière.

Taux d'application des lois partiellement mises en application pour la session 2022-2023



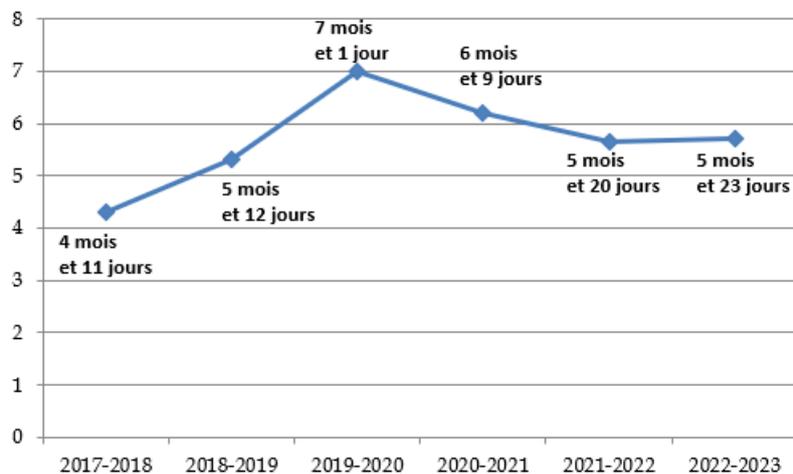
Note de lecture : au 31 mars 2024, 47 % des 17 lois partiellement mises en application de la session 2022-2023 affichaient un taux de mise en application inférieure à 50%.

2. Pour la deuxième année consécutive, un délai moyen de prise des mesures d'application sous la limite des six mois

Le **délai moyen de prise des mesures règlementaires d'application** s'établit pour la session 2022-2023 à **5 mois et 23 jours**, soit un niveau sensiblement identique à celui enregistré pour 2021-2022 (5 mois et 20 jours).

La **limite de 6 mois** que s'était fixée le Gouvernement dans la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 – objectif réaffirmé dans la circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois – est **donc respectée pour la deuxième année consécutive**.

Délai moyen de prise des mesures d'application



On semble donc observer un « retour à la normale » s'agissant du **délai moyen de prise des mesures règlementaires**, après une session 2019-2020 fortement affectée par la crise sanitaire. Ce délai moyen de 5 mois et 23 jours reste cependant supérieur à celui de 2018-2019, où il s'établissait à 5 mois et 12 jours, et surtout à celui de 2017-2018, où il était de 4 mois et 11 jours.

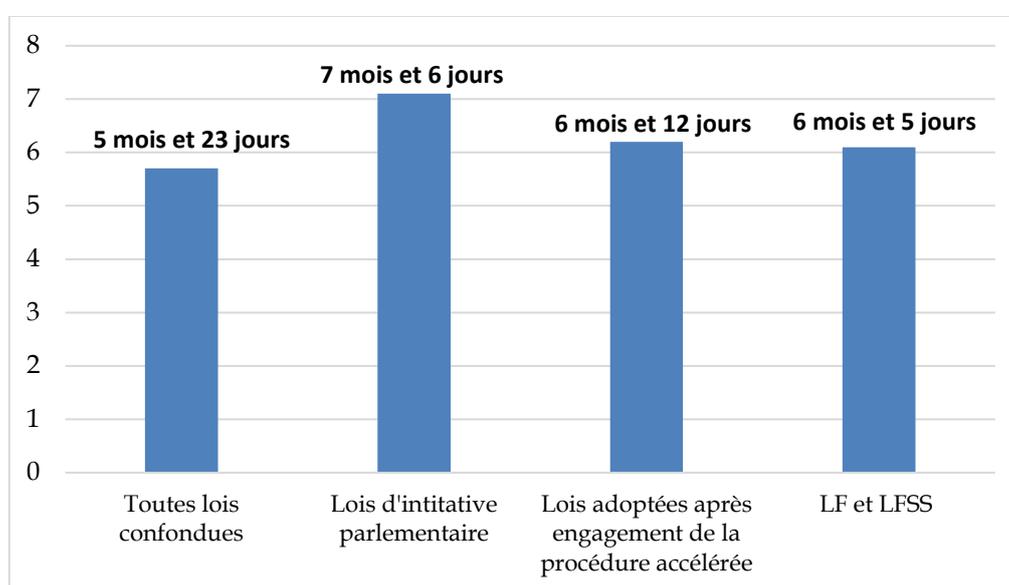
Par construction, il s'agit ici du délai moyen **quand les mesures d'application sont bien prises**. Or, il ne faut pas oublier que **nombre de mesures règlementaires ne sont pas prises : 206 mesures d'application sur les 574 prévues n'ont pas été prises, soit 36 %**.

Par ailleurs, ce délai moyen est bien plus élevé et dépasse la limite des 6 mois pour les **lois issues de propositions de lois**. Le délai moyen s'établit alors à **7 mois et 6 jours**. Cela est d'autant plus notable que ces lois, comme indiqué précédemment, sont pourtant moins pourvoyeuses de mesures règlementaires, alors même qu'elles représentent 2/3 des lois adoptées. Au total, les lois d'origine parlementaire ne concentrent que **16 % du total des mesures règlementaires pour les lois de la session 2022-2023**.

Il en est de même – paradoxalement – pour les **lois examinées après engagement de la procédure accélérée**. Pour ces lois, le délai moyen de prise des mesures d'application s'établit à **6 mois et 12 jours**. Le même constat avait été réalisé pour la session précédente, et l'on note même une légère dégradation puisque ce délai moyen s'élevait alors à 6 mois et 8 jours.

Pour les **lois de finances (LF) et les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)** - régies de droit par la procédure accélérée - le délai moyen de prise des textes d'application se révèle lui aussi **supérieur à la limite de 6 mois**. Il s'établit à **6 mois et 5 jours** contre 5 mois et 10 jours pour la session 2021-2022.

Délai moyen de prise des mesures d'application selon le type de lois pour la session 2022-2023

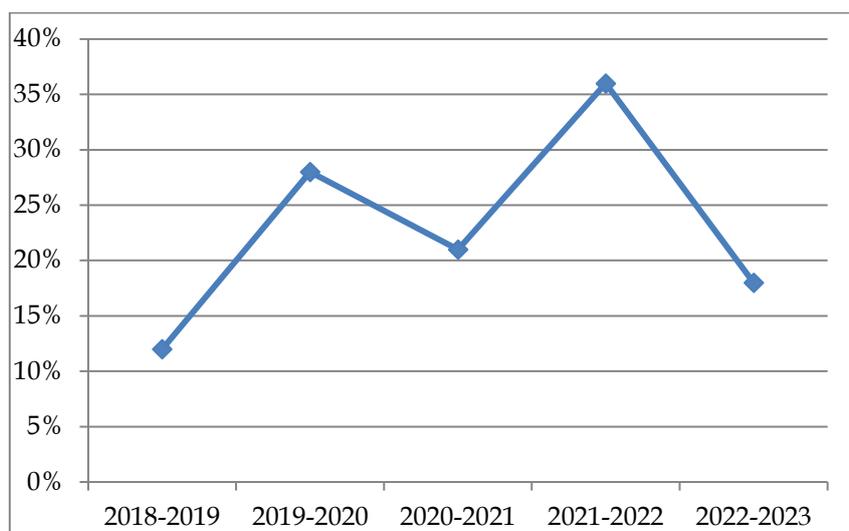


B. UN FORT REcul DU TAUX DE REMISE DES RAPPORTS AU PARLEMENT POUR 2022-2023

1. Moins d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur cinq a été transmis

Le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement au détour d'un article de loi se dégrade fortement, **s'établissant à seulement 18 %**, contre 36 % pour la session 2021-2022. Cette forte dégradation rompt avec l'amélioration constatée l'année dernière. Pourtant, le **nombre de rapports demandés est en baisse**, s'établissant à 98 pour la session 2022-2023 contre 132 l'année dernière.

Taux de remise des rapports demandés au Gouvernement



Note de lecture : Pour la session 2020-2021, le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement s'établissait à 21 %.

Plus de 80 % des rapports qui devaient être transmis au Parlement n'ont donc pas été remis. Les taux sont variables selon le champ retenu et selon les commissions concernées.

Aucun des dix rapports prévus pour être remis à la **commission des lois** n'a été rendu¹, alors que le taux de remise s'établissait à 61 % pour la session 2021-2022. Il en est de même pour les rapports dans le champ de la **commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport** : aucun des trois rapports attendus n'a été transmis. Entre le 1^{er} octobre 2017 et le 31 mars 2024, seulement 5 rapports dans le champ de cette commission ont été remis par le Gouvernement sur les 17 prévus par les différents textes adoptés.

De nombreux rapports sont encore attendus pour des **lois adoptées lors des sessions précédentes**. Ainsi, pour la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019², pourtant adoptée il y a plus de 4 ans, seuls 9 rapports sur les 16 attendus ont été remis. De même, s'agissant de la loi du 4 août 2021 de programmation relative à la lutte contre les inégalités mondiales³, la **commission des affaires étrangères** de la défense et des forces armées, observe que le rapport présentant la stratégie de la France en matière de mobilité internationale en entreprise et en administration n'a pas encore été transmis, alors que le délai prévu par la loi est expiré (6 août 2022).

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

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

³ Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

2. Une réserve du Sénat dans les demandes de rapport qui commence à être récompensée

La doctrine bien installée au Sénat est de faire **preuve de parcimonie dans les demandes de rapport** et de préférer s'appuyer sur ses propres publications. Cette politique a de nouveau été suivie pour la session 2022-2023 puisque **seuls 15 rapports** ont été demandés au détour d'un amendement d'origine sénatoriale, soit 15 % du total des rapports prévus. À titre de comparaison, l'Assemblée nationale a quant à elle introduit 57 demandes de rapports, soit 58 % du total.

Cette réserve du Sénat dans les demandes de rapport commence à être récompensée, puisque contrairement aux années précédentes, le **taux de remise des rapports demandés par le Sénat s'améliore**. Ainsi, ce taux s'établit à 27 % contre un taux de remise nulle la session précédente. Néanmoins, près de 3/4 des rapports demandés ne sont pas transmis ; cette proportion reste encore trop importante connaissant la parcimonie du Sénat en la matière.

L'absence de remise des rapports demandés par le Sénat pour 2021-2022 avait été souligné l'année dernière lors du débat en séance publique sur l'application des lois. Le ministre des relations avec le Parlement avait indiqué partager le « *mécontentement sur l'absence de remise des rapports demandés par le Sénat* » et s'engager à « *écrire dès demain aux ministres concernés* ». Peut-être une vigilance particulière s'agissant des rapports demandés par le Sénat pour la session 2022-2023 a-t-elle été observée, compte tenu de l'alerte de l'année dernière...

Nombre de rapports prévus et remis selon leur origine

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement du Sénat	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Origine non renseignée
Rapports prévus	3	4	15	57	12	5
Rapports remis	0 (0%)	1 (20%)	4 (27%)	12 (21%)	1 (8%)	0 (0%)

Il n'en demeure pas moins que les transmissions de rapport introduit en **commission mixte paritaire** sont très peu nombreuses : seul 1 rapport sur 12 a été déposé. Par ailleurs, il est une nouvelle fois surprenant de constater que le **Gouvernement ne remette pas tous les rapports qu'il s'est lui-même imposés** de rédiger par l'intermédiaire d'un des amendements de sa fabrication en cours de discussion du texte législatif. Ainsi, seulement un rapport sur quatre introduit de cette manière a été transmis.

Surtout, le **taux de remise nulle des rapports prévus par le texte initial** paraît difficilement compréhensible. Autant les rapports introduits par amendement du Sénat - et dans une moindre mesure par l'Assemblée

nationale – sont difficiles à anticiper, autant les rapports inscrits dans le texte initial sont par définition connus et donc facilement anticipables.

3. Une qualité des rapports parfois discutable, en particulier pour les rapports de l'article 67

Au-delà de l'aspect quantitatif, plusieurs commissions insistent dans leur bilan sur la **qualité variable des rapports transmis**. La commission des finances note ainsi que celle-ci n'est pas toujours au rendez-vous, les rapports étant parfois très lacunaires. Ainsi, le **rapport sur les moyens et les dépenses des personnes publiques en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire**, demandé à l'article 185 de la loi de finance initiale pour 2022, ne fait aucune analyse des dépenses des collectivités territoriales en la matière. De même, le rapport attendu sur le bilan des évaluations réalisées dans le cadre du dispositif national récurrent d'évaluation de la qualité de l'action publique contient 25 pages essentiellement consacrées à une présentation du mécanisme des revues de dépenses, **sans détails ni chiffrage sur les mesures d'économies** susceptibles d'être identifiées à ce titre.

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

En théorie extrêmement utile au contrôle de l'application des lois par le Sénat, ce dispositif a très longtemps constitué le parent pauvre de l'information du Parlement par le Gouvernement. Si la publication de ces rapports fait l'objet d'une plus grande attention de la part du Gouvernement que celle des rapports demandés à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, **des marges d'amélioration substantielles demeurent**.

Les commissions du **Sénat regrettent une nouvelle fois que le suivi des arrêtés ne soit jamais effectué dans ces rapports**, qui se bornent à commenter les mesures renvoyant à des décrets. Or, cette absence de suivi des arrêtés semble contraire aux dispositions de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, lequel précise bien que le rapport mentionne « *les textes réglementaires publiés et les circulaires édictés* ». Cette lacune est d'autant plus préjudiciable que le nombre d'arrêtés recensés par le Sénat et prévus pour l'application des lois reste encore élevé cette année. **101 mesures appelant un arrêté** ont été comptabilisés pour 2022-2023.

Par ailleurs, malgré la mise en ligne des échéanciers sur le site de Légifrance, **les dates prévisionnelles de publication des textes indiquées ne sont ni systématiquement mentionnées, ni toujours respectées** - ce qui

mériterait au mieux une mise à jour régulière des informations, une fois le dépassement probable de cette date connu.

Enfin, il existe une forte hétérogénéité dans la remise des rapports de l'article 67 selon le périmètre considéré. Si la commission des finances et celle des affaires économiques observent des progrès notables, tel n'est pas le cas pour les autres commissions. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication n'a ainsi pu bénéficier d'aucun des rapports de l'article 67 pour les lois promulguées lors de la session 2022-2023. La commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées, n'a pas été destinataire du rapport de l'article 67 de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense¹.

C. LOIS « URGENTES » ET LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : DE FAIBLES TAUX D'APPLICATION QUI INQUIÈTENT

1. Des lois examinées par procédure accélérée qui tardent pourtant à être applicables

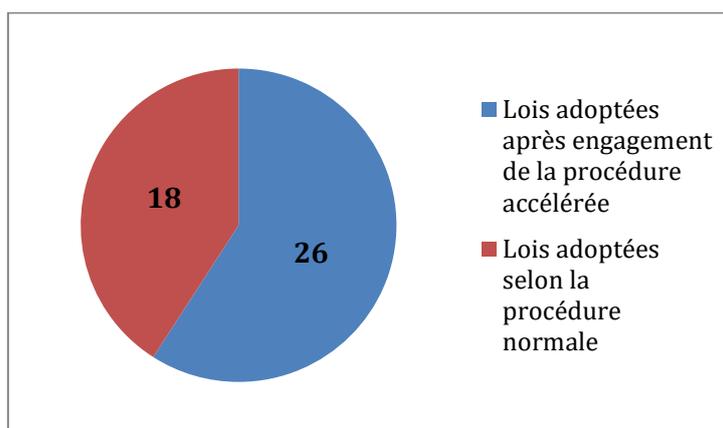
Cette année encore, le nombre de **lois adoptées après engagement de la procédure accélérée** reste important, s'établissant à 26 sur 44, soit **59 % des lois promulguées** au cours de la session 2022-2023. Cette proportion est inférieure à celle observée pour 2021-2022 (70 %), et à celle de 2020-2021 (73 %).

Ce recours à la procédure accélérée, censé demeurer une exception selon la Constitution, persiste à **contraindre le Sénat à des délais d'examen excessivement resserrés**, qui ne sont pas toujours justifiés par l'urgence des circonstances. Cet usage compromet le travail d'analyse approfondi que garantit en principe le jeu de la navette parlementaire.

La commission des lois note que les 6 textes examinés dans son champ avec procédure accélérée ont été adoptés **en 127 jours en moyenne**, contre 220 jours lors de la session précédente. Cette durée est proche de la **moyenne de 119 jours atteinte durant la session 2020-2021**, qui avait été marquée par la multiplication des textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire.

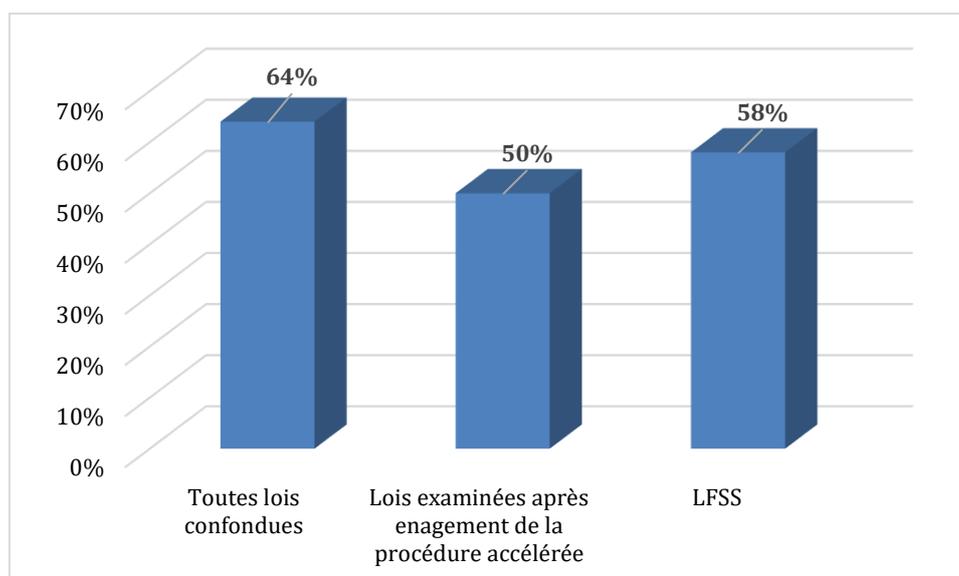
¹ Un tableau de programmation des mesures d'application de la loi a toutefois été adressé au Sénat par Mme Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement, le 7 décembre 2023.

Répartition des lois promulguées en 2021-2022 selon la procédure adoptée¹



Le recours à la procédure accélérée pourrait se comprendre s'il répondait à une urgence avérée, urgence qui logiquement vaudrait aussi pour la prise des mesures d'application. Or, le **taux d'application** des lois examinées après engagement de la procédure accélérée est **particulièrement faible et s'établit à 50 %**. Alors même que l'urgence est invoquée par le Gouvernement pour l'examen de ces textes, la **moitié des mesures d'application prévues** n'ont ainsi pas été prises au 31 mars 2024. Ce chiffre est en dégradation par rapport à la session précédente, où il s'établissait à 63 %, soit un niveau proche du taux global d'application des lois².

Taux d'application par différents types de lois pour 2022-2023



¹ Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale (procédure accélérée applicable de droit), au nombre de 4 pour 2021-2022, sont comptabilisés dans les « lois adoptées selon la procédure normale ».

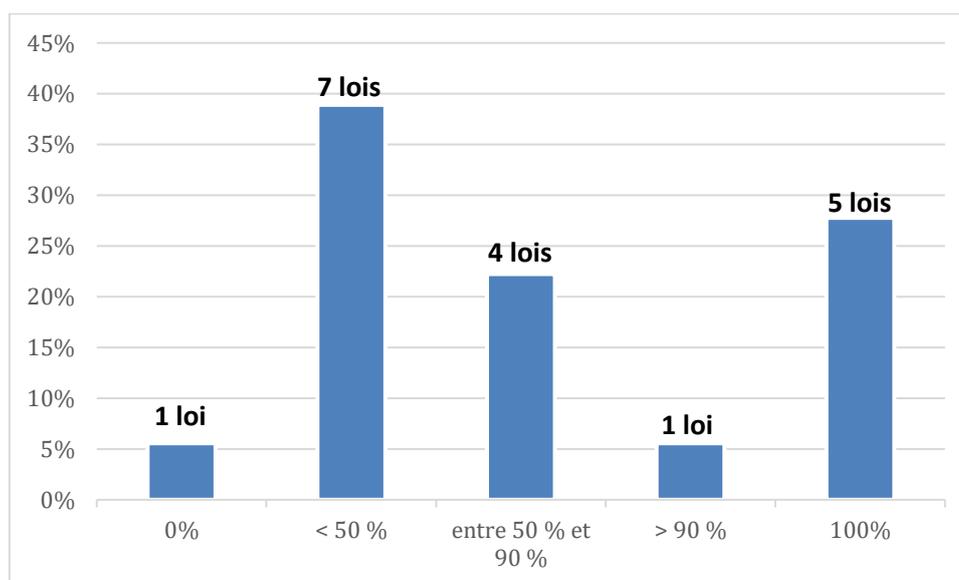
² Pour 2021-2022, le taux global d'application des lois s'établissait à 65 %.

Cet écart de près de 15 points paraît difficile à justifier. L'engagement de la procédure accélérée pourrait porter à croire que l'entrée en pleine application de la loi discutée est considérée par le Gouvernement comme urgente, justifiant un examen par la représentation nationale dans des conditions dégradées. Or, force est de constater que **le Gouvernement ne s'astreint pas à la célérité qu'il impose pourtant au Parlement**.

Parmi les 26 lois adoptées après engagement de la procédure accélérée, 8 étaient d'application directe. 18 nécessitaient donc des mesures d'application. Or, seules 5 étaient mises totalement en application contre **13 partiellement voire pas du tout applicables**.

L'indicateur du degré de mise en application révèle également **l'insatisfaisante application des lois pourtant considérées comme « urgentes »**. Seule **1 de ces 18 lois** nécessitant des mesures d'application présente un **taux d'application supérieur à 90 %**. 7 de ces 13 lois, soit près de la moitié, ont un taux d'application inférieur à 50 %.

Degré d'application des lois examinées après engagement de la procédure accélérée pour 2022-2023



Note de lecture : Au 31 mars 2024, 7 lois examinées après engagement de la procédure accélérée présentaient des taux d'application inférieurs à 50 %.

Le même constat peut également être dressé pour les **lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)**. La commission des affaires sociales souligne que le taux d'application de la LFSS pour 2023 était relativement faible au regard de la nature de ce texte, à **58 %** (62 mesures prises au 31 mars 2024). Elle rappelle que le taux d'application « normal » pour la LFSS dépassait **les 80 %, voire 90 %, avant la crise sanitaire**. La nature même de l'exercice, avec un champ du texte très encadré et les conditions très

spécifiques dans lesquelles il se déroule, notamment en termes de calendrier, impliquent pourtant une mise en œuvre rapide.

Le Sénat alerte donc sur ces **lois considérées comme urgentes et dont l'application est pourtant de plus en plus tardive**.

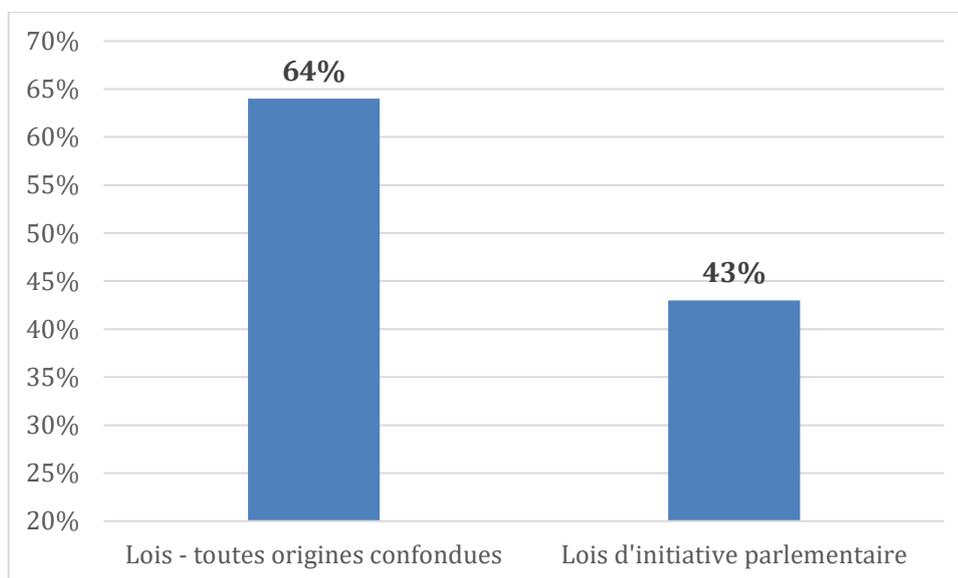
2. Un taux d'application de plus en plus faible pour les lois d'initiative parlementaire

Le taux d'application des **lois issues de propositions de loi est particulièrement faible pour la session 2022-2023, s'établissant à 43 %**, contre 56 % pour la session 2021-2022. On note un **écart de vingt points** entre le taux d'application des lois d'origine parlementaire et le taux d'application globale.

Cette différence **de 20 points** est d'autant plus notable que l'application de ces lois d'initiative parlementaire nécessite en général un nombre **bien plus réduit de mesures réglementaires**¹. Beaucoup d'entre elles ne nécessitent que 2 à 3 décrets d'application.

Déjà important pour la session précédente, cet **écart augmente de nouveau**, et retrouve le niveau de différentiel de 20 points enregistré pour la session 2019-2020.

Taux d'application des lois selon leur origine - session 2022-2023

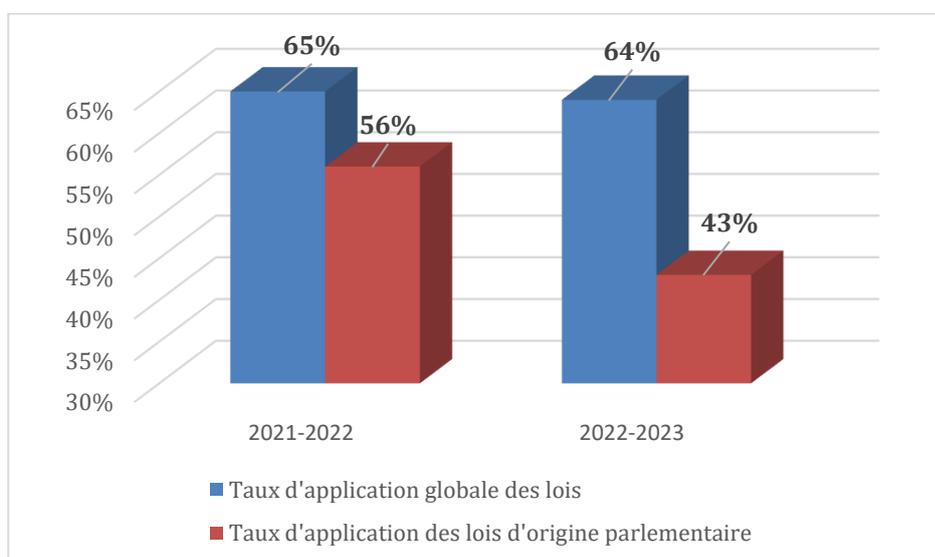


¹ Pour 2022-2023, les mesures réglementaires à prendre étaient issues à 16 % de propositions de lois (91 sur 574), alors que les lois d'initiative parlementaire représentent 61 % des lois nécessitant des mesures d'application (20 sur 33).

La commission des affaires sociales note tout particulièrement **l'inertie du Gouvernement sur les propositions de loi relatives à la santé**, dont il a pourtant souvent soutenu la prompte adoption lors de leur examen par le Sénat. Ainsi, s'agissant de la proposition de loi déposée par la députée Fadila Khattabi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé¹, la commission des affaires sociales insiste sur les « *pressions pour que le Sénat adopte ce texte conforme afin d'en assurer une promulgation rapide* »². Pour autant, aucune des cinq mesures d'application de cette loi n'avait été prise par le Gouvernement au 31 mars dernier.

De même, s'agissant de la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, dite « loi Rist 2 »³, **seules 6 des 20 mesures d'application avaient été prises fin mars**, soit un taux d'application de **30 % seulement**. À ce sujet, la commission des affaires sociales rappelle que le Gouvernement avait refusé de repousser l'examen de ce texte au Sénat en octobre dernier, en dépit de la tenue concomitante de négociations conventionnelles, **du fait de l'urgence des mesures qu'il devait porter**. Cette urgence ne s'est pas retrouvée dans la prise des mesures d'application.

Taux d'application des lois pour 2021-2022 et 2022-2023



Ce décalage entre l'application des lois d'origine parlementaire et celle des lois d'initiative gouvernementale ne manque pas d'interroger. M. Marc Guillaume, alors Secrétaire général du Gouvernement, relativisait

¹ Devenue la loi n° 2023-378 du 19 mai 2023 visant à améliorer l'encadrement des centres de santé.

² Compte rendu de la communication de M. Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales sur le bilan de l'application des lois, mardi 30 avril 2024.

³ Loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.

lors de son audition en 2020 cet écart puisque, une fois « *la loi publiée, son parcours parlementaire antérieur ne nous intéresse pas en ce qui concerne les décrets d'application* ».

Interrogés à ce sujet l'année dernière, les services du SGG avançaient que les **mesures issues d'initiatives parlementaires étant difficiles à anticiper** - à la différence des mesures issues du Gouvernement -, leur taux d'application serait nécessairement plus faible. De même, le ministre des relations avec le Parlement indiquait l'année dernière sur ce sujet qu'il fallait « *y voir non pas le signe d'une mauvaise volonté de la part du Gouvernement mais principalement la conséquence d'une moindre anticipation des textes d'application des lois* »¹.

Si cet argument peut s'entendre², il n'en demeure pas moins qu'**il ne saurait y avoir une application des lois à deux vitesses**, en fonction de l'origine des dispositions législatives. La circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois ne fait pas de distinction selon la provenance gouvernementale ou parlementaire des dispositions. Si les dispositions issues de propositions de lois sont en effet plus difficiles à anticiper, il ne pourrait cependant y avoir un **tel écart, aujourd'hui de plus de 20 points !**

Un motif de satisfaction peut néanmoins être noté. Lors du bilan de la session 2021-2022, le Sénat avait observé que le taux d'application des **dispositions issues d'un amendement sénatorial** s'élevait à **seulement 57 %**, soit **10 points de moins que le taux global**. Pour la session 2022-2023, ce taux s'établit à 69 %, soit un niveau proche du taux global de 64 %.

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

² Il ne peut convaincre qu'à moitié puisqu'une proposition de loi comme celle visant à améliorer l'encadrement des centres de santé présente un faible taux d'application, alors qu'elle a été déposée par un membre de la majorité à l'Assemblée nationale, et était donc en principe plus facilement anticipable par le Gouvernement.

**DEUXIÈME PARTIE :
ANALYSE DES COMMISSIONS**

I. COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

SOMMAIRE

INTRODUCTION	47
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	47
1. <i>Le stock des lois suivies par la commission des affaires économiques</i>	<i>47</i>
2. <i>L'état d'application des lois d'initiative parlementaire</i>	<i>50</i>
3. <i>L'application des lois votées selon la procédure accélérée</i>	<i>51</i>
4. <i>La publication des rapports</i>	<i>51</i>
B. DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE	
COMPÉTENCES	52
1. <i>Agriculture, forêt, chasse et pêche</i>	<i>52</i>
2. <i>Urbanisme, ville et logement</i>	<i>69</i>
3. <i>Technologies de l'information</i>	<i>79</i>
4. <i>Énergie</i>	<i>82</i>
5. <i>Commerce, consommation et autres lois</i>	<i>148</i>

INTRODUCTION

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur les lois dont elle assure le suivi prend en compte **21 lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2023**, 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 6 mois suivant la promulgation des textes. Les **mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2024** entrent ainsi dans le champ d'étude de ce bilan.

Le présent rapport mesure l'application des lois promulguées sur le dernier triennat : de la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires jusqu'à la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, étant précisé que certaines lois ne sont que partiellement traitées car ayant fait l'objet d'une délégation au fond de certains de leurs articles à la commission des affaires économiques.

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.

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

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

a) Les lois totalement applicables

Sur les 21 lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques au 31 mars 2024, **9 sont totalement applicables** :

- loi n° 2020-1508 du 4 octobre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ;

- loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales ;

- loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône ;

- loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ;

- loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet ;

- loi n° 2023-221 du 30 mars 2023, tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs ;

- loi n° 2023-568 du 7 juillet 2023 maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs ;

- loi n° 2023-649 du 21 juillet 2023 visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas Chablais ;

- loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

Il est à noter que ces quatre dernières lois, qui intègrent pour la première fois le bilan, étaient toutes d'application directe.

b) Les lois partiellement applicables

Sur les 21 lois traitées dans le présent bilan de la commission des affaires économiques, **11 sont partiellement applicables** à la date du 31 mars 2024 :

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

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

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

- loi n° 2023-171 du 10 mars 2023 portant **diverses dispositions d'adaptation** au **droit** de l'**Union européenne** dans les domaines de la **santé**, du **travail**, des **transports** et de l'**agriculture**, avec un taux d'application de 73% ;

- loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à **limiter l’engrillagement des espaces naturels** et à **protéger la propriété privée**, avec un taux d’application de 33 % ;

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

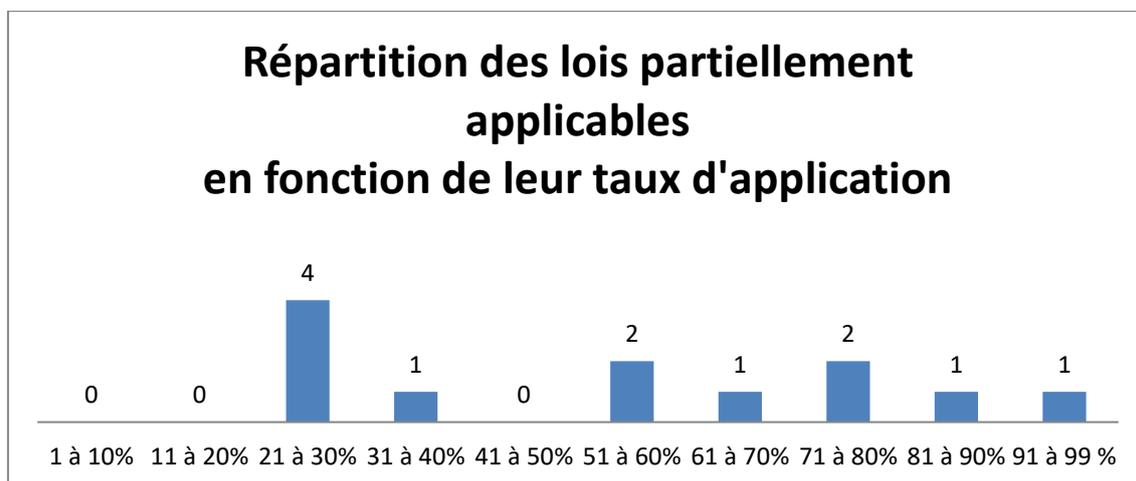
- loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la **différenciation**, la **décentralisation**, la **déconcentration** et portant diverses **mesures de simplification** de l’**action publique locale**, avec un taux de mise en application de 57 % ;

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

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

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

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



Les taux d’application de ces lois partiellement applicables varient donc de 25 % à 92 % et **la moyenne de leur taux d’application s’établit à 54 %**.

Ce taux en baisse par rapport au dernier bilan (62 % l’an passé), s’explique d’une part, par la prise en compte dans le bilan de plusieurs projets de loi volumineux renvoyant à de nombreuses mesures d’application, notamment la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l’accélération de la production d’énergies renouvelables, d’autre part, en raison de la publication

lacunaire des textes réglementaires prévus par certaines propositions de loi commentées dans le présent rapport.

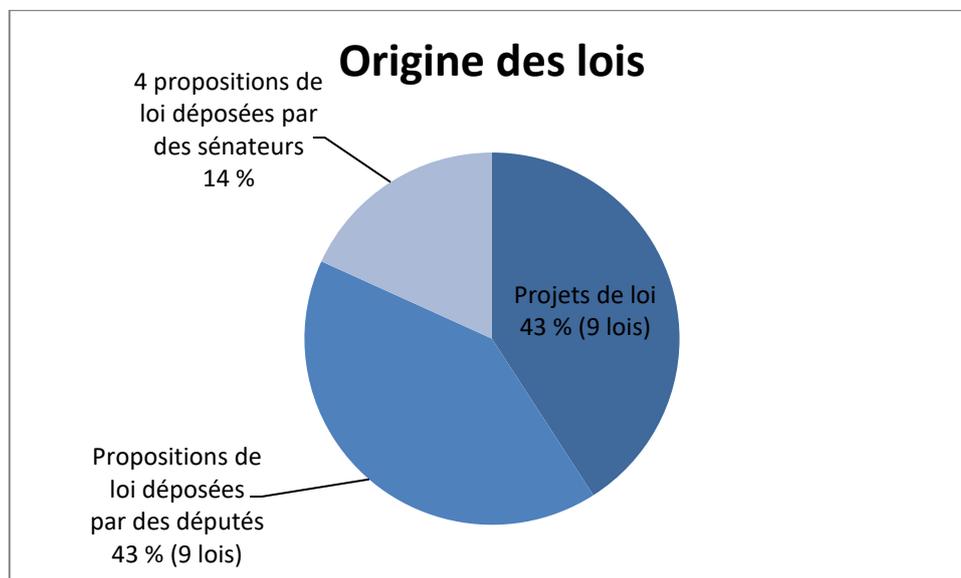
Ces taux constituent toutefois des indicateurs qui recouvrent une mise en œuvre effective des lois parfois inégale. Dans certains cas, un seul décret manque et un pan entier de la loi n'est pas applicable. L'abrogation de dispositions par une loi ultérieure peut aussi conduire à rendre des mesures d'application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

c) Les lois non applicables

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

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

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



Sur les 21 lois dont la commission des affaires économiques suit l'application au 31 mars 2024, **9 sont issues de propositions de loi déposées par des députés et trois sont d'initiative sénatoriale.** 6 de ces propositions de loi sont totalement applicables, une seule étant encore entièrement inapplicable.

Les 5 autres lois issues d'initiatives parlementaires ont un taux d'application qui oscille entre 25 % et 77 %. Encore une fois, ces taux

recouvrent des réalités différentes : dans certains cas, un seul décret manque, rendant un pan entier de la loi inapplicable, dans d'autres, des dispositions ont été prises après la date du 31 mars 2024 et n'ont donc pas pu être prises en compte dans le bilan.

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

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

Le recours à la procédure accélérée pour l'examen des textes envoyés à la commission des affaires économiques a été très fréquent, sinon quasi systématique, pour les lois votées ces dernières années et étudiées dans le présent bilan – il est même devenu la norme s'agissant des projets de loi. Sur les vingt-et-une lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques dans le cadre de ce bilan, **15 ont été votées selon la procédure accélérée**. Parmi ces elles, 6 sont totalement applicables. En revanche, 9 lois ne sont encore que partiellement applicables, alors que la plus ancienne d'entre elles a été promulguée lors de la session parlementaire 2020-2021, ce qui démontre que **l'accélération de leur examen parlementaire ne s'est pas forcément concrétisée par une rapidité accrue dans leur mise en application**.

4. La publication des rapports

a) La publication des rapports de l'article 67

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

Parmi les lois étudiées dans le bilan cette année, 5 d'entre elles ont fait l'objet de la remise d'un rapport en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 depuis le bilan établi l'année dernière, ce qui témoigne d'un effort notable dans la transmission de ces rapports. À une exception près, ces rapports ont tous été remis avec un retard bien supérieur au délai de six mois prévu par la loi.

b) La publication des rapports demandés par le parlement

S'agissant des 22 lois entrant dans le champ du bilan cette année, seuls **4 rapports** au Parlement ont été transmis alors que **47 rapports** étaient attendus au total, soit un taux de remise d'à peine 8,5 %.

Certes, quelques rapports portent sur l'évaluation d'une expérimentation et nécessitent un délai de remise plus long, qui est subordonné à la fin de la période expérimentale, mais le constat global reste celui d'une défaillance récurrente dans la transmission des rapports au Parlement.

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

1. Agriculture, forêt, chasse et pêche

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

La loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires **reprend le contenu de plusieurs articles de la loi dite « EGAlim¹ »**, qui avaient été censurés par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018 en raison de leur absence de lien, même indirect, avec le texte initial. Déposée en mars 2019, la proposition de loi s'intitulait initialement « proposition de loi relative à plusieurs articles de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, sûre et durable ». Son objectif est d'informer les consommateurs sur l'origine géographique des denrées alimentaires et de favoriser la consommation de produits nationaux.

Au 1^{er} avril 2024, **la loi est toujours applicable à seulement 25 %**, c'est-à-dire **le même niveau qu'un an auparavant, en raison de difficultés liées à sa non-conformité partielle au droit de l'UE (1) ou de sa non-conformité à des principes généraux du droit (2)**.

Pour la présentation, article par article, de cette loi, et de son état d'application, en particulier pour les mesures d'application directe, il convient de se référer au rapport faisant le bilan de l'application des lois au 31 mars 2023².

¹ Les articles 34, 35, 37, 39, 40, 41, 43 et 78 du texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale.

² Il faut en particulier déplorer l'absence persistante de mesure d'application pour définir et encadrer la notion de « fermier » (article 6), alors que cela constitue une attente forte de nombreux agriculteurs écoulant une partie de leur production par vente directe.

(1) Des difficultés liées à la non-conformité partielle de la loi au droit de l'UE

Le présent commentaire vise simplement à rappeler que **les articles 1^{er}, 2, 4, 5, 6, 8 et 9 de la loi ne sont pas opposables juridiquement** en raison de leur non-conformité au droit de l'Union européenne¹ relatif aux obligations de notification des États membres à la Commission européenne. En ne prévoyant pas d'entrée en vigueur différée de ces articles, le législateur n'a pas respecté la période de *statu quo* de 3 mois, ce que la Commission a constaté le 17 juin 2020 en clôturant la procédure².

Cependant, le contenu des **articles 2** (affichage obligatoire de l'origine des produits à base de cacao, ainsi que, par ordre pondéral décroissant, des miels et de la gelée royale), **8** (affichage obligatoire de la dénomination ou de l'indication géographique des vins sur les cartes des vins et menus de la restauration hors foyer et des débits de boisson) et **9** (affichage obligatoire du nom du brasseur et du lieu de brassage des bières³), a été réintroduit, à l'initiative du Sénat⁴, à l'article 13 de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (« EGAlim 2 »). Le bilan de l'application de ces mesures est mitigé :

- le décret n° 2022-482 du 4 avril 2022 relatif au **miel** prévoit bien les modalités d'application de l'indication de l'origine des miels par ordre pondéral décroissant, et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2022. La révision au premier semestre 2024 de quatre des sept directives « petit-déjeuner » de 2001, dans le cadre de la stratégie « De la ferme à la table », a consacré ce principe de l'ordre pondéral décroissant⁵, avec cependant deux limites : d'une part, seuls les quatre premiers États sont concernés, ce qui maintient le flou sur d'éventuelles origines supplémentaires ; d'autre part, une marge de 5 % est prévue dans l'indication de la proportion de chaque origine. En outre, les États membres auront deux ans à compter de l'adoption de la directive modificative avant de devoir appliquer ces nouvelles règles ;

- il a été jugé que les mesures d'application relatives à la **gelée royale** (art. 2) et à la **bière** (art. 9), soumises à la Commission européenne,

¹ Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

² En ligne : <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/index.cfm/fr/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=338&mLang=FR>

³ Le texte pris pour son application.

⁴ Voir les amendements : https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/829/Amdt_158.html ; https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/829/Amdt_98.html

⁵ « Les pays d'origine des mélanges de miel devront figurer sur l'étiquette par ordre décroissant avec la part en pourcentage de chaque origine. Les États membres auront la possibilité d'exiger la part en pourcentage des quatre parts les plus importantes uniquement lorsqu'elles représentent plus de 50 % du mélange. La Commission est habilitée par les colégislateurs à introduire des méthodes d'analyse harmonisées pour détecter le frelatage du miel par le sucre, une méthode uniforme de traçabilité de l'origine du miel et des critères permettant de s'assurer que le miel n'est pas surchauffé lorsqu'il est vendu au consommateur final. Une plateforme sera mise en place pour conseiller la Commission sur ces questions. »

porteraient atteinte au droit de l'Union européenne. De ce fait, elles n'ont pu être publiées ;

- les mesures relatives à l'indication de l'origine du vin (art. 8), au cacao et au chocolat (art. 2) n'ont pas été prises.

(2) Décret sur la dénomination des produits contenant des protéines végétales : un nouveau décret... à nouveau suspendu

Il convient de s'arrêter au particulier sur l'article 5 de la loi, qui ajoute un article L. 412-10 au code de la consommation pour interdire l'utilisation des « *dénominations utilisées pour désigner des denrées alimentaires d'origine animale* » pour « *décrire, commercialiser ou promouvoir des denrées alimentaires comportant des protéines végétales* », au-delà d'une part de protéines végétales définie par décret.

Depuis le 1^{er} avril 2023, la seule mesure qui ait été prise pour l'application de cette loi est le **décret n° 2024-144 du 26 février 2024** relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales. Son élaboration faisait suite à la suspension par le Conseil d'État¹ d'un précédent décret², avant même son entrée en vigueur qui était prévue au 1^{er} octobre, décret qui avait déjà été la seule mesure d'application de la loi prise sur la période précédente, entre le 1^{er} avril 2022 et le 1^{er} avril 2023.

La décision du juge des référés à l'été 2022

Il a été jugé qu'il existait un doute sérieux quant à la conformité du décret à l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité, de clarté et d'accessibilité de la loi et au principe de légalité des délits, en ce qu'il interdit, pour les produits composés de protéines végétales, les dénominations « *utilisant la terminologie spécifique de la boucherie, de la charcuterie ou de la poissonnerie* » et les dénominations « *d'une denrée alimentaire d'origine animale représentative des usages commerciaux* ».

Sont notamment pointées, à l'appui de cette décision, l'« **absence de liste exhaustive des dénominations dont l'usage est interdit** » – qui dans une acception large pourrait couvrir « steaks de soja », « saucisses vegan », « lardons végétaux », « boulettes végétales », « carpaccio de légumes » ou « caviar vegan » –, l'« **imprécision dans la caractérisation des termes dont l'usage est prohibé** » et l'« **absence d'accès gratuit du public aux codes des usages** » des viandes hachées, viandes et de la charcuterie auxquels le décret renvoie (notion d'« usages commerciaux »).

Surtout, « *certaines au moins des termes que le décret entendrait interdire pourraient correspondre à des noms usuels³ ou, à défaut, des noms descriptifs* », et non à des dénominations légales prescrites par l'Union ou un État membre, ce qui est de

¹ Conseil d'État, Juge des référés, 27/07/2022, n° 465 844. En ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000_046_112_967?init=true&page=1&query=n%C2%B0+465_844&searchField=ALL&tab_selection=all

² Décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales.

³ Le nom reconnu comme étant la dénomination de la denrée alimentaire par les consommateurs de l'État membre dans lequel celle-ci est vendue (annexe VI du règlement INCO).

nature à créer un doute sérieux quant à la conformité dudit décret au règlement (UE) n° 1169/2011 du PE et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

Or, ce nouveau décret a lui-même été suspendu par une nouvelle décision du juge des référés¹, relevant :

- qu'il existe un doute sérieux quant à la possibilité d'adopter de telles mesures au regard du règlement n°1169/2011 du 22 novembre 2011 dit « INCO » (une question préjudicielle a été posée à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en juillet 2023 sur cette question) ;

- et que les interdictions à compter du 1^{er} mai 2024 porteraient une atteinte grave et immédiate aux intérêts des entreprises qui commercialisent ces produits, sans motif d'intérêt public la justifiant.

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

La loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes traite de bien-être animal, tout en excluant de son champ l'élevage, la chasse et la corrida.

Une mission de suivi de cette loi, confiée en 2023 à Mme Anne Chain-Larché, qui avait été rapporteure à l'automne 2021 lors de l'examen de ce texte au Sénat, a donné lieu à la publication d'un rapport le 7 juin 2023².

Près d'un an plus tard, les constats dressés dans ce rapport et dans le bilan de l'application des lois au 31 mars 2023 sont donc malheureusement pour la plupart encore d'actualité.

Sur 22 mesures attendues, 13 seulement ont été prises, et 9 ne l'ont toujours pas été, dont 6 concernent le seul article 46 de la loi, deux ans et demi après le vote de cette loi. Le taux d'application de la loi est donc de 55 %.

(1) Trois des chapitres de la loi sont presque intégralement applicables

(a) Animaux de compagnie (chapitre Ier)

La seule mesure qui ait été prise depuis le dernier bilan d'application de la loi est le décret en Conseil d'État n° 2023-628 du 18 juillet 2023 relatif à la traçabilité et au suivi statistique et administratif des animaux dont l'identification est obligatoire, permettant l'application de l'article 9 de la loi, en :

¹ Conseil d'état, juge des référés, 10/04/2024, n° 492 844. En ligne : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/steaks-escalopes-jambons-vegetaux-le-conseil-d-etat-suspend-a-nouveau-l-interdiction-d-utiliser-ces-denominations-dans-l-attente-de-la-rep>

² Cf. en ligne : <https://www.senat.fr/rap/r22-686/R22-6861.pdf>

- indiquant quelles informations doivent figurer dans le fichier national d'identification des carnivores domestiques (outre les données directement mentionnées dans la loi¹ : nombre d'animaux détenus par espèce ; registre entrée-sortie avec motif, provenance, destination, état général voire certificat vétérinaire pour chaque animal ; statut au regard de la stérilisation ; et suspicion ou infection de rage ;

- et en détaillant quelles sont les personnes habilitées à collecter, traiter et à être destinataires des informations de ce fichier.

Ainsi, la quasi-intégralité des mesures réglementaires sur les animaux de compagnie, relevant du ministère chargé de l'agriculture, ont été prises (cf. bilan de l'année dernière et rapport sur le suivi de la loi pour les autres mesures).

De façon regrettable, manque cependant un rapport du Gouvernement au Parlement sur le coût de la stérilisation des chats errants, qui était demandé à l'article 11. Cela souligne à quel point la disposition adoptée à l'Assemblée nationale, qui tendait à confier aux maires une mission nouvelle de capture et de stérilisation des chats errants, sans connaître le nombre de ces derniers, alors que la stérilisation est un acte vétérinaire coûteux, était inconséquente.

Un autre rapport, demandé à l'article 12, n'a, lui, logiquement pas encore été remis, puisqu'il portera évaluation de l'expérimentation des conventions de gestion des populations de chats errants (État-collectivités-EPCI), d'une durée de 5 ans après le vote de la loi.

Enfin, **l'article 25, qui prévoit un module de sensibilisation au respect des animaux de compagnie** dans le cadre de l'enseignement moral et civique (II) **et lors du service national universel (I), n'est toujours pas applicable.** Si les programmes scolaires ne sont pas du ressort de la loi, **un arrêté conjoint de plusieurs ministères est toujours attendu** pour définir le contenu et les modalités de mise en œuvre de cette sensibilisation dans le cadre du SNU.

(b) Mesures pénales (chapitre II)

Pour le deuxième chapitre de la loi (article 26 à 45), qui vise à renforcer les sanctions pénales afin de renforcer la lutte contre la maltraitance à l'encontre des animaux domestiques, il convient de se référer au bilan de l'application des lois de l'année passée.

Toutes les mesures sont en effet considérées comme d'application directe, bien que **certaines dispositions puissent nécessiter, le cas échéant,**

¹ Art. L. 212-2 du code rural et de la pêche maritime : « les données relatives à l'identification de ces animaux, le nom et l'adresse de leurs propriétaires ou détenteurs successifs et la mention de l'exécution des obligations administratives auxquelles ces derniers sont astreints ».

des mesures réglementaires ou infra-réglementaires¹ pour leur bonne application.

L'enjeu s'agissant de l'application de ce chapitre, est désormais davantage de vérifier dans les bilans statistiques du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur, l'effectivité de ces dispositions devant le juge.

(c) Interdiction d'élevage de visons d'Amérique (chapitre IV)

L'article unique (article 50) de ce chapitre prévoit la fin de l'élevage de visons d'Amérique destinés à la production de fourrure, dès la promulgation de la loi (et non après un certain délai comme prévu dans la proposition de loi initiale). **D'application directe**, il a conduit à la fermeture du dernier établissement actif dans ce secteur dès la fin de l'automne 2023 (trois autres avaient été fermés par anticipation). Dans ce cas, la loi avait en quelque sorte produit des effets avant d'entrer en vigueur.

(2) Par contraste, le chapitre relatif à la faune sauvage captive (chapitre III) reste en grande partie inapplicable

Le chapitre III de la loi, portant sur la fin de la captivité d'espèces sauvages utilisées à des fins commerciales, comporte seulement quatre articles (articles 46 à 49). Pour autant, il est le plus emblématique de la loi. Après des débats marqués par des postures idéologiques et une prise à témoin systématique des franges les plus militantes de l'opinion publique, la commission mixte paritaire avait été conclusive au prix de divergences d'interprétations voire de malentendus sur certaines dispositions.

Le lot de trois arrêtés sur la commission nationale consultative pour la faune sauvage captive (CNCFC) prévus pour l'application de l'article 46 a bien été pris (cf. bilan d'application de l'an dernier). C'était un préalable indispensable à l'élaboration des autres textes d'application sur ce chapitre, cette commission devant rendre un avis sur ces autres textes.

L'article 14 de la loi (en dehors de ce chapitre III mais lui étant rattachable par le fond de ses dispositions), prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de l'écologie fixe la liste des animaux pouvant être détenus comme animaux de compagnie ou dans le cadre d'élevages d'agrément, et ses modalités d'application. **De façon très surprenante, alors qu'il était l'an dernier soumis à la consultation du public et qu'il avait paru équilibré aux yeux de la rapporteure, cet arrêté n'a toujours pas été pris. Il s'agit désormais de le publier au plus vite pour permettre aux amateurs et professionnels détenant des animaux sauvages de connaître le cadre applicable.**

¹ Par exemple, les articles 42 et 41 ont, pour le premier, inscrit le secret professionnel du vétérinaire dans la loi, et pour le second, prévu une dérogation à ce secret professionnel pour signaler des sévices graves, de nature sexuelle ou des actes de cruauté. Le champ de ces dérogations pourrait faire l'objet d'un texte réglementaire.

(a) Interdictions relatives aux cirques itinérants

L'interdiction **de détention, de transport et de spectacles** incluant des espèces d'animaux non domestiques pour les établissements itinérants **n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} décembre 2028**¹.

L'interdiction **d'acquisition, de commercialisation et de reproduction** des espèces domestiques en vue de les présenter au public dans des établissements itinérants **est entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2023**².

Or, le décret en Conseil d'État devant préciser les conditions dans lesquelles le ministre chargé de la protection de la nature peut **déroger à l'ensemble de ces interdictions n'a pas encore été pris** (article 46).

Alors que le Gouvernement avait l'an dernier indiqué préparer ce texte pour novembre 2023, il n'est toujours pas pris à ce jour et ne le sera vraisemblablement pas avant au moins le second semestre 2024.

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

Il est essentiel également que les ministres chargés de l'application de ces interdictions accompagnent les professionnels du cirque³ et, d'ici à 2028, s'engagent à user de tous les moyens légaux pour faciliter leur activité.

Les fins de non-recevoir opposées par certaines délibérations de conseils municipaux sont aujourd'hui problématiques au regard de l'ordre public et du bien-être animal.

Par ailleurs, le cadre juridique applicable aux cirques fixes (alinéa 23) n'a finalement pas nécessité l'arrêté d'application prévu à l'article 46, un tel cadre étant déjà établi dans le droit existant pour les zoos, s'étendant désormais à ces cirques fixes.

(b) Le cas particulier des voleries, exclues du champ d'application de la loi

Conformément aux **intentions exprimées par le législateur**⁴ en commission mixte paritaire (CMP⁵) puis lors de la lecture des conclusions au

¹ Article L. 413-10 du code de l'environnement.

² Idem.

³ *L'enveloppe d'environ 35 millions d'euros affectée à leur indemnisation semble globalement satisfaisante.*

⁴ *Les intentions exprimées par le législateur sont recherchées par le juge pour « interpréter la loi en recherchant la volonté du législateur quand le texte comporte des obscurités ou des ambiguïtés » (P. Avril, L. Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, 4e éd, 2010, p. 177).*

⁵ *Mme Anne Chain-Larché, sénatrice : « Les rapporteurs que nous sommes estimons que les voleries ne sauraient être concernées par l'interdiction de détention des animaux sauvages à l'article 12, dans la mesure où les spectacles de fauconniers qu'elles proposent ne relèvent pas de l'itinérance. » Mme Aurore Bergé, députée : « Je souscris aux propos de Mme Chain-Larché afin de lever toute ambiguïté quant aux intentions du Sénat comme de*

Sénat¹, et enfin dans le rapport sur le suivi de l'application de la loi de Mme Anne Chain-Larché, adopté par la commission des affaires économiques le 7 juin 2023, les voleries mobiles ne sont pas concernées par les interdictions de l'article 46, celles-ci ciblant, selon leurs instigateurs, les circassiens, montreurs d'ours, ou encore de serpents.

En effet, bien que les professionnels et amateurs de la volerie se déplacent régulièrement au-delà d'un périmètre pouvant être parcouru en une journée afin d'effectuer des démonstrations qui s'échelonnent parfois sur plusieurs jours, ils **reviennent toujours à un point fixe, si bien que leur activité ne relève pas de l'« itinérance », mais du « transport » ou de la « mobilité ».**

Or, l'arrêté fixant un cadre spécifique aux voleries mobiles, qui prendrait vraisemblablement la forme d'une annexe à l'arrêté de 2004 fixant les règles des établissements zoologiques², n'est toujours pas pris à ce jour. Il semble prévu, selon le projet d'arrêté, que les voleries mobiles puissent exercer au moins quatre jours consécutifs sur un site donné avec point d'accueil temporaire. La rapporteure, Mme Anne Chain-Larché, avait intercédé en faveur de l'activité des voleries mobiles, pour que celles-ci ne soient pas cantonnées à des déplacements d'une seule journée.

Ce retard dans l'application de la loi plonge dans l'incertitude les professionnels et amateurs des voleries mobiles qui, en tant qu'établissements fixes, continuent de faire naître des oiseaux mais, en tant qu'établissements mobiles, ont préventivement cessé de présenter au public les animaux nés après le 1^{er} décembre 2023, d'un commun accord avec vos services.

Cela plonge même la société civile et les collectivités territoriales dans le flou le plus total. S'engouffrant dans la brèche, une association animaliste en particulier, Paris Animaux Zoopolis (PAZ), a profité de la confusion quant au champ de l'interdiction pour demander à plusieurs collectivités territoriales d'« anticiper³ » l'entrée en vigueur de la loi en privant de subventions publiques, dès à présent, les événements festifs qui présenteraient tout animal sauvage dans leur programmation.

Le conseil régional de Normandie a pris une telle délibération⁴, allant au-delà de la loi puisqu'elle emporte les oiseaux sauvages dans l'interdiction, et la région Centre-Val de Loire était proche de le faire. Sollicités par

l'Assemblée nationale. La fauconnerie ne saurait être concernée par l'interdiction posée à l'article 12. »

¹ Mme Anne Chain-Larché, rapporteure, avait rappelé sans être contestée par le Gouvernement, que « les voleries ne relèvent pas de l'interdiction prévue, car elles sont non pas itinérantes, mais mobiles ».

² Arrêté du 25 mars 2004 fixant les règles générales de fonctionnement et les caractéristiques générales des installations des établissements zoologiques à caractère fixe et permanent, présentant au public des spécimens vivants de la faune locale ou étrangère.

³ La détention, le transport et les spectacles incluant des espèces d'animaux non domestiques seront interdits au 1^{er} décembre 2028.

⁴ <https://zoopolis.fr/la-region-normandie-sengage-contre-la-presence-danimaux-sauvages-dans-les-evenements/>

l'association des voleries mobiles (AVM), les deux exécutifs régionaux ont reconnu qu'ils n'avaient pas connaissance de l'exclusion des voleries du champ de l'interdiction, et ont indiqué être en attente de précisions à ce sujet de la part du ministère, le premier pour revenir sur sa délibération, le second pour abandonner son projet.

Ayant obtenu du secrétaire d'État chargé de la mer et de la biodiversité la confirmation que sa lecture de la loi était conforme à la sienne sur ce point, la rapporteure, Mme Anne Chain-Larché, l'a donc prié de rappeler, d'une seule voix avec le législateur et dans les plus brefs délais, le cadre applicable aux voleries mobiles, en diffusant cette interprétation aux associations d'élus locaux, aux collectivités directement concernées ainsi que, par circulaire, aux diverses administrations territoriales chargées des contrôles sur les voleries (DREAL¹, DDPP², OFB³).

(c) Parcs aquatiques détenant des cétacés

L'article 46 prévoit au 1^{er} décembre 2026 l'interdiction des spectacles incluant une participation de spécimens de cétacés et les contacts directs entre les cétacés et le public, ainsi que l'interdiction de détenir en captivité ou de faire se reproduire en captivité des spécimens de cétacés (sauf exceptions, mentionnées ci-dessous).

Le ministère de la transition écologique avait indiqué l'an dernier que les deux arrêtés prévus pour l'application de 3 mesures relatives aux delphinariums seraient pris d'ici le début de l'automne 2023. **Force est de constater que ce n'est pas le cas à ce jour.**

En toute logique, ces arrêtés devraient être pris ensemble afin d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux opérateurs économiques concernés :

- le premier, **relatif aux règles de fonctionnement des parcs et aux modalités de présentation au public des cétacés (alinéa 23)**, devrait sans doute être proche de celui que la ministre de la transition écologique avait failli prendre en 2017. Il causera en tout état de cause l'arrêt de l'activité de l'un des deux parcs aujourd'hui en activité (Marineland) en raison de l'impossibilité pour ce dernier de mise aux normes du fait de sa situation en zone inondable. La question du transfert des deux orques restant dans ce parc est pendante : les propriétaires du parc souhaiteraient un transfert rapide, par exemple au Japon, tandis que les associations de protection animale privilégient l'option d'un sanctuaire en Nouvelle-Écosse au Canada⁴ voire au large de Brest⁵. **La difficulté à trouver une issue pérenne et satisfaisante pour**

¹ Directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

² Directions départementales de la protection des populations (DDPP).

³ Office français de la biodiversité (OFB).

⁴ Ce projet porté par One Voice et le Whale Sanctuary Project, présente cependant des inconvénients selon Sea Shepherd : <https://seashepherd.fr/sea-shepherd-france-un-projet-de-sanctuaire-francais/>

⁵ Dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt international pour l'accueil de 2 spécimens d'orques du Marineland d'Antibes, qui se clôturait le 30 avril 2024, les éventuels projets devant être

le bien-être de ces animaux donne raison *a posteriori* aux craintes de la rapporteure Anne Chain-Larché quant à l'interdiction sans solution de la loi ;

- le second, relatif à la notion de « programme scientifique », qui permettra à certains parcs de déroger à l'interdiction de détention de cétacés, ne devrait finalement pas être pris avant 2025. La rapporteure Anne Chain-Larché se réjouit de la possibilité entrevue, lors d'échanges avec le ministère, d'une habilitation d'une durée de **dix ans** pour les parcs s'inscrivant dans le cadre d'un programme scientifique, jugeant que cela est de nature à apporter de la sécurité juridique à l'autre parc aquatique en activité, Planète Sauvage. Elle se montrera toutefois vigilante quant aux modalités d'évaluation triennales de ces habilitations. Elle s'étonne également de l'absence d'un arrêté-cadre définissant les caractéristiques générales des programmes éligibles (**alinéa 26**), l'arrêté avalisant la liste des programmes habilités après sélection dans le cadre d'un appel à projet (**alinéa 25**) ne pouvant s'y substituer. Elle avait enfin alerté quant à la nécessaire impartialité du jury chargé de sélectionner les programmes scientifiques, mais semble avoir été entendue sur ce point.

c) Loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales

La présente loi permet aux experts **forestiers**, aux organisations de producteurs du secteur forestier et aux gestionnaires forestiers professionnels **d'avoir communication des données cadastrales relatives aux parcelles forestières, sans limitation du nombre de demandes, dans un périmètre géographique au sein duquel ils sont habilités à informer les propriétaires.** Cette disposition doit leur permettre d'exercer cette mission d'information des propriétaires sur les possibilités de valorisation économique de leur forêt, à des fins de dynamisation de la gestion durable et multifonctionnelle des forêts.

Elle **pérennise une expérimentation** prévue à l'article 94 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, en créant un article L. 166 G au livre des procédures fiscales, permettant de déroger à la règle du secret professionnel en matière fiscale.

De ce fait, et pour éviter tout démarchage abusif, une information systématique du maire des parcelles concernées est prévue, et il est précisé que les acteurs habilités à accéder aux données du cadastre ne peuvent céder les données acquises dans ce cadre.

En outre, **il est prévu qu'un décret d'application soit pris dans les 6 mois à compter de la promulgation de la présente loi**, pour préciser les conditions d'application de l'article unique et notamment circonscrire la liste des données communiquées. Dans la mesure où il s'agit d'une dérogation au

évalués en mai-juin 2024 pour un transfert des animaux idéalement avant le 30 septembre 2025 et au plus tard le 1^{er} mars 2026 <https://www.ecologie.gouv.fr/ami-international-projet-sanctuaire-orques-marineland-antibes>

secret fiscal, il est également prévu de solliciter l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Le décret n° 2023-390 du 23 mai 2023 pris pour l'application de l'article L. 166 G du livre des procédures fiscales, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 26 janvier 2023, rend la présente loi applicable¹.

Il détaille d'abord **la nature des données communicables** :

- identification des terrains : références cadastrales, adresse, contenance cadastrale et groupe et sous-groupe des terrains du groupe 5 (bois et forêts) ;

- identification des propriétaires : nom, prénoms, adresse, forme juridique, raison sociale, numéro de compte communal et nature des droits réels immobiliers.

Il précise ensuite les **conditions à remplir** par le demandeur pour obtenir communication des données et fixe le principe d'une rémunération de l'administration pour la prestation fournie.

De façon notable, le décret prévoit que les données ne puissent être **communiquées aux demandeurs que par voie électronique**, et prévoit un engagement du demandeur à respecter les règles de protection des données personnelles et à traiter celles-ci uniquement « *sur leur propre environnement de stockage ou dans un centre de données localisé sur le territoire de l'Union européenne* », en respectant les exigences du référentiel de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) applicables aux prestataires d'informatique en nuage.

Cependant, la commission rappelle **l'engagement formel pris par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, lors de l'examen de ce texte en séance publique au Sénat, de publier un code de bonnes pratiques, qui n'a toujours pas vu le jour. Élaboré conjointement avec la filière bois, il devrait favoriser l'appropriation, par les trois types d'acteurs habilités, des règles relatives à la protection des données personnelles. Il s'agit de la transcription d'une recommandation formulée opportunément par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dès 2019, allant plus loin que le simple engagement prévu dans le décret.**

d) Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

La loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture vise à **réformer le système de l'assurance récolte pour faire face à l'augmentation des aléas**

¹ En créant trois articles R. 166 G-1, R. 166 G-2 et R. 166 G-3.

météorologiques impactant les productions agricoles. Elle met en place un dispositif unique de couverture à trois étages, pour lesquelles, selon l'intensité de l'évènement, les agriculteurs, les assureurs et l'État, sont amenés à contribuer.

La loi prévoyait 6 mesures d'application. Ces mesures avaient d'ores et déjà été toutes prises à date de rédaction du précédent bilan annuel de l'application des lois¹.

Toutefois, au-delà des textes réglementaires directement appelés par les articles de la loi, **celle-ci a poursuivi en 2023 et début 2024 sa mise en œuvre**, notamment par la publication de dispositions réglementaires complémentaires, ou encore par la prise d'une ordonnance sur le fondement de l'article 14.

Le **décret n° 2023-243 du 31 mars 2023** relatif au groupement de coréassurance des risques climatiques en agriculture et aux modalités d'agrément de sa convention constitutive vient préciser la part du risque que doivent céder les entreprises d'assurance membres du groupement de coréassurance mentionné à l'article L. 442 du code des assurances, en cas de création de ce dernier ainsi que des modalités et conditions d'agrément de la convention permettant la constitution de ce groupement.

Le **décret n° 2023-1065 du 20 novembre 2023** relatif à la gestion de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale par l'État pour le groupe de cultures mentionné au 5° du II de l'article D. 361-43-1 fixe les conditions et modalités de versement de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale prévue à l'article L. 361-4-2 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) par l'État pour les surfaces non assurées en prairie.

Le **décret n° 2024-157 du 28 février 2024** portant dispositions complémentaires pour favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles à compter de l'année 2024 vient fixer les conditions et les modalités de versement de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale à partir de la campagne 2024. La campagne 2024 voit ainsi se déployer le réseau des interlocuteurs agréées, visant à simplifier l'accès à l'indemnisation par la solidarité nationale (ISN).

Par ailleurs, l'**ordonnance n° 2024-153 du 28 février 2024 relative à la gestion du risque climatique en agriculture en outre-mer** est venue, la veille de l'expiration du délai d'habilitation prévu par l'article 14, préciser l'organisation du fonds de secours pour l'outre-mer prévu à l'article L. 371-13 du CRPM. **Il s'agit du principal outil d'indemnisation des calamités agricoles en outre-mer.**

Enfin, sur les 3 rapports prévus par les articles 18, 19 et 20, seul un a été remis au Parlement le 24 octobre 2023, en application de l'article 19. Il s'agit du rapport annuel présentant un bilan de l'application des articles

¹ *Rapport d'information sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2023 fait par Mme Pascale Gruny, pages 66 à 68.*

L. 361-4 et L. 361-4-1 du code rural et de la pêche maritime et les perspectives financières envisagées pour l'année suivante au titre de l'article L. 361-4-1 du même code. Ce rapport indique notamment que « *Les surfaces couvertes par un contrat d'assurance récolte en 2023 sont estimées à 6.5 millions d'hectares toutes cultures confondues, contre 4.8 millions d'hectares en 2022, soit **une augmentation de 36% des surfaces assurées permise par la réforme.** Le taux de diffusion surfacique de l'assurance récolte (pourcentage de la surface agricole française couverte par un contrat) passe ainsi de 17.1 % en 2022 à 23.2% en 2023.* » **Il conviendra de suivre l'évolution de ces chiffres pour l'année 2024.**

Si l'on peut se satisfaire de la transmission de ce rapport demandé par le législateur, **il est en revanche regrettable qu'aucun rapport présentant les pistes d'évolutions aux niveaux européen et national pour adapter les outils de gestion des risques climatiques en agriculture n'ait été transmis.** L'article 20, à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, visait notamment à informer le Parlement sur un travail de long cours engagé par le ministère chargé de l'agriculture autour de la problématique bien connue de l'adaptation du calcul de la **moyenne olympique** aux effets du changement climatique sur les rendements agricoles. **Ce dossier important ne semble toujours pas connaître d'évolution notable, malgré les invitations répétées du Sénat, et alors même que des aléas climatiques touchent à répétition certains territoires.**

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

Cette loi est issue d'une proposition de loi sénatoriale initiée par le sénateur Jean-Noël Cardoux. Elle a pour objectif de rétablir les continuités écologiques en limitant les possibilités d'ériger des grillages tout en assurant parallèlement la protection de la propriété privée.

Elle comporte 10 articles.

3 mesures d'application étaient attendues. Une est en réalité mise en application par un texte déjà existant (article 6 du décret n° 2022-1337 du 19 octobre 2022 relatif aux enclos de chasse attenants à une habitation et à leur plan annuel de gestion). **Un décret et un arrêté ont été pris le 8 avril 2024.**

Le 8 avril, ont également été précisées par arrêté, modifiant celui du 21 janvier 2005, les conditions de mise en œuvre de l'exemption liée aux entraînements, concours et épreuves de chiens de chasse.

(1) Conditions d'effacement des clôtures (article 3)

L'arrêté fixant les modalités de déclarations préalables à l'effacement de clôtures est pris en application du III de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement modifié en dernier lieu par l'article 3 de la loi.

Le III de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement précise que « *les modalités de déclaration préalable prévoient notamment d'informer l'administration des mesures qui sont prises préalablement à l'effacement de la clôture*

en vue de la régulation des populations de grand gibier contenues dans l'enclos » et qu' « un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture détermine ces modalités de déclaration préalable ».

Le dispositif envisagé comporte 5 articles :

- L'article 1^{er} préciserait les modalités de la déclaration préalable qui doivent être mises en œuvre par tout propriétaire d'un espace clos empêchant complètement le passage des animaux non domestiques avant de procéder à l'effacement ou à la mise en conformité de sa clôture lorsque ces animaux sont susceptibles de porter atteinte à l'état sanitaire, aux équilibres écologiques ou aux activités agricoles du territoire. **Cette déclaration est rendue obligatoire en présence d'ongulés** (sangliers, cerfs élaphe, chevreuils, daims, mouflons, chamois, isards) **ou d'espèces non indigènes** (cerfs Sika principalement) ;

- L'article 2 préciserait les modalités pratiques de cette déclaration en termes, notamment de destinataires et de délais. **Le délai de déclaration préalable auprès de la direction départementale des territoires (DDT) est *a minima* de 8 mois** avant la réalisation des opérations d'effacement ou de mise en conformité des clôtures, afin de permettre l'éventuelle réalisation d'actions correctives dans l'enclos ;

- L'article 3 fixe les éléments, les informations et les documents que doit contenir la déclaration préalable ;

- L'article 4 fixe des seuils de densité maximal pour certaines espèces (5 sangliers/100 ha, 2 cerfs/100 ha ou 6 chevreuils/100 ha) et précise que le propriétaire devra avoir atteint ces seuils soit par la chasse soit par la destruction deux mois en amont de l'effacement de la clôture ou de sa mise en conformité. Des mesures spécifiques peuvent être prises pour les autres espèces ;

- L'article 5 précise que la direction départementale des territoires compétente doit informer l'Office français de la biodiversité et la fédération départementale des chasseurs dès réception de cette déclaration.

Le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage a été consulté le 28 novembre 2023 et a émis un avis favorable à l'unanimité (22 votants).

(2) Conditions d'agrainage et d'affouragement dans les enclos (article 10)

Le décret n° 2024-320 du 8 avril 2024 fixant les conditions dérogatoires du recours à l'agrainage et à l'affouragement dans des espaces clos empêchant complètement le passage des animaux non domestiques est pris en application du II de l'article L. 425-5 du code de l'environnement modifié en dernier lieu par l'article 10 de la loi.

Le II de l'article L. 425-5 du code de l'environnement prévoit que *« l'agrainage et l'affouragement sont interdits dans les espaces clos empêchant complètement le passage des animaux non domestiques, sauf exceptions inscrites dans le schéma départemental de gestion cynégétique dans les cas et les conditions prévus par décret ».*

Le projet de décret vient donc préciser les cas et les conditions de recours, de manière dérogatoire, aux pratiques d'agrainage et d'affouragement. Le dispositif proposé prévoit que le schéma départemental de gestion cynégétique puisse permettre le recours à l'agrainage et à l'affouragement dans les conditions et les seuls cas suivants :

- En cas d'exercice au sein de l'espace clos d'une activité agricole ;
- Dans le cadre d'un protocole scientifique ;
- Dans le cadre de la pratique du tir sur place d'appâtage, conformément à la réglementation applicable ;
- En cas de situation climatique ou sanitaire nécessitant un affouragement exceptionnel visant le bien-être des animaux présent dans l'enclos.

Le plan de gestion annuel de l'enclos indique comment sont éventuellement mises en œuvre ces dérogations.

Le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage a été consulté le 28 novembre 2023 et a émis un avis défavorable (5 voix pour, 11 voix contre et 6 abstentions). Les représentants des chasseurs ont notamment estimé trop restrictives ces conditions qui limitent fortement la densité des animaux dans les enclos.

(3) Des difficultés ponctuelles d'application

(a) Bilan d'application en région Centre-Val-de-Loire

La région Centre-Val-de-Loire est la plus concernée puisqu'elle inclut la Sologne où le phénomène d'engrillagement était le plus développé.

Les agents de l'OFB rencontrent certaines difficultés car les textes réglementaires pris le 8 avril 2024 ne clarifient pas encore :

- les modalités de déclaration préalable à l'installation d'une nouvelle clôture et notamment l'autorité auprès de laquelle la formalité doit être accomplie (mairie, DDT ou préfecture) ;
- la caractérisation de certaines exemptions qui permettent un motif de contournement fréquent des dispositions de la loi en Sologne et notamment les motifs de sécurité publique (par exemple : quel type de route justifie une clôture ?) et celui qui serait tiré de l'entraînement individuel de chiens de chasse.

Ceci étant, entre février 2023 et avril 2024, **61 cas ont fait l'objet d'une analyse** par les services de l'OFB Centre-Val de Loire montrant **une application effective de la loi**.

La moitié de ces dossiers émane de signalements, dont une grande majorité (84 %) venant de l'association des Amis des Chemins de Sologne. Les autres dossiers sont issus de constatations d'agents des services départementaux de l'OFB.

Parmi ces 61 cas :

- **8 ont donné lieu à l'ouverture de procédures judiciaires** dans les départements du Loiret (3), du Loir-et-Cher (3), du Cher (1) et de l'Indre-et-Loire (1) :

- **3 procédures ont abouti à des condamnations par ordonnances pénales** à une obligation de remise en état, assortie d'amende ou de la réalisation d'un stage de sensibilisation et de prévention de citoyenneté centré sur l'environnement ;

- **2 procédures ont été classées sans suite**, les mis en cause ayant spontanément mis leurs clôtures en conformité ;

- **3 procédures** sont en cours.

- **3 ont fait l'objet d'une mise en conformité** suite à l'action de l'OFB et de l'administration, sans qu'il ne soit nécessaire d'ouvrir une procédure judiciaire ;

- **11 entrent de manière caractérisée dans l'une des exemptions prévues par la loi ;**

- **16 pourraient potentiellement se prévaloir de l'exemption de sécurité publique**, sous réserve de la définition qui en sera donnée dans le cadrage technique ministériel attendu par les services.

(b) Les difficultés rencontrées dans le Haut-Rhin, les Alpes-Maritimes et en Isère

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le public et les médias se sont émus que trois propriétaires, dans le Haut-Rhin, en Isère et dans les Alpes-Maritimes, décident d'interdire le passage sur leurs propriétés de promeneurs, sous peine de verbalisation et de l'amende prévue par le texte. Dans le cas de ces propriétés qui n'étaient pas engrillagées, l'application de la loi apparaît plus comme un prétexte opportun de même que pour certains opposants.

La médiatisation de ces trois cas d'espèce a conduit à des pétitions et même localement à des manifestations, tout particulièrement en Alsace, qui ont conduit plusieurs sénateurs à s'en saisir.

Tout d'abord, il convient de rappeler que pénétrer sur la propriété d'autrui, sans l'autorisation du propriétaire, était interdit avant la loi et est toujours interdit après la loi. Rien n'a changé à cet égard. La propriété privée doit être respectée.

Certes avant la loi, seuls les dégâts causés pouvaient vraiment conduire à poursuivre celui qui pénétrait chez autrui mais paradoxalement le propriétaire était responsable s'il arrivait un accident à l'intrus. Par ailleurs, bien au-delà des questions de chasse, les propriétaires et les agriculteurs ont été de plus en plus nombreux à se protéger par des grillages ou d'autres obstacles physiques pour faire face aux incivilités et aux vols : dépôts sauvages de déchets, vols des fruits et fleurs des forêts, vol de bois, barrière ouverte et

bétail divagant, récoltes détruites, occupation sauvage, dérangement près des maisons... Tout cela résulte d'une perte de la civilité rurale et de la connaissance de la nature et de l'agriculture par les citadins et les néo-ruraux mais aussi par des réseaux organisés.

La sur-fréquentation et le dérangement excessif de la faune est d'ailleurs l'un des motifs invoqués dans la réserve naturelle du massif de la Chartreuse (Isère), le promeneur laissant divaguer son chien ou le vététiste, ignorant qu'il détruit bien plus sûrement la faune et la flore fragile des montagnes par le dérangement qu'il cause ou les déprédations de son animal domestique que le chasseur à qui pourtant il le reprochera.

En Alsace, le Club vosgien a de lui-même entrepris de fermer 10 % des sentiers pour éviter le dérangement des milieux naturels au cours des dernières années.

Ces trois polémiques ne doivent pas occulter non plus le fait que la « loi Cardoux » a porté une réelle atteinte au droit de propriété en supprimant le droit de se clore, sauf autour des domiciles et dans quelques autres exceptions, en échange de quoi le législateur leur a accordé le droit de faire prononcer une amende contre les intrus.

Ces cas isolés sont exploités médiatiquement et politiquement par ceux qui voudraient faire reconnaître un droit d'accès à la nature, à l'instar de certains pays d'Europe du Nord, et sous couvert de ce principe une forte limitation de la propriété privée, sans voir la grande différence entre les grands espaces peu peuplés de ces pays et la situation de nos territoires ruraux qui sont dans une large mesure des espaces privés de production agricole ou sylvicole. Par ailleurs, il est bon de rappeler que la liberté constitutionnelle d'aller et venir, qui est parfois invoquée, n'a jamais été interprétée comme ouvrant le droit de pénétrer sur la propriété d'autrui, c'est un réel contresens. Ainsi, la députée Lisa Belluco a déposé une proposition de loi pour la dépénalisation de l'accès à la nature le 7 novembre 2023. Ce texte a d'ailleurs été rejeté par la commission des lois de l'Assemblée nationale lors de sa réunion du 27 mars 2024.

Enfin, il apparaît d'autant plus inapproprié de monter en épingle ces cas particuliers qu'il est assurément nécessaire que chacun fasse l'objet d'un examen spécifique conduisant à examiner, cadastre en main, le statut des chemins, et qu'un dialogue puisse se rétablir avec les propriétaires.

Par exemple, dans le Haut-Rhin, le département n'a pas encore mis en œuvre de plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) prévu par l'article L. 361-1 du code de l'environnement et aucune convention n'avait été passée avec les propriétaires privés ni par le département ni par le Club vosgien.

2. Urbanisme, ville et logement

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

(1) Mesures relatives aux règles d'urbanisme

Le titre III de la loi « 3DS¹ » comporte, outre les dispositions relatives au logement, plusieurs mesures **relatives à l'urbanisme**, touchant à **l'adaptation des règles d'urbanisme au bénéfice des grandes opérations d'urbanisme** (articles 110 et 112), **l'adaptation des dispositifs relatifs à l'artificialisation des sols** (articles 113 et 114), les règles d'adhésion à des établissements publics fonciers (articles 116 et 117) et le droit de préemption (articles 115 et 118).

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

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

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

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

¹ *Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.*

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

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

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

L'article 115 de la loi « 3DS », introduit par amendement du Gouvernement au Sénat, permet aux **exploitants de résidences de tourisme situés en zone de montagne¹ de céder le droit de priorité d'acquisition** conféré par l'article L. 145-46-1 du code du commerce, à titre gratuit, à un établissement public, une société d'économie mixte (SEM) ou une société publique locale (SPL), ou à un opérateur privé agréé par l'État.

Il s'agit de lutter contre le phénomène des « lits froids » dans les secteurs de montagne, en permettant que les meublés de tourisme des résidences de montagne, lorsqu'ils sont vendus par leurs propriétaires,

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

soient acquis par des opérateurs aptes à réaliser le portage immobilier et foncier de ces meublés et à assurer leur modernisation en tant que de besoin.

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

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

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

(2) Modalités d'application de loi SRU

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

Sur ce sujet, 2 décrets étaient attendus et ont été publiés en février et mars 2023. **En revanche, le décret en Conseil d'État devant définir la composition de la commission SRU (article 309-1-1 du CCH) n'est toujours pas paru.**

(3) Création du BRSA par ordonnance

L'article 106 de la loi avait habilité le Gouvernement à créer par ordonnance, dans un délai d'un an, un bail réel solidaire d'activité (BRSA) pouvant être proposé par les offices fonciers solidaires (OFS) à titre subsidiaire. Bien que le Sénat n'eut pas approuvé le recours à une ordonnance, cette évolution était attendue pour conforter l'action des OFS et faciliter la valorisation des pieds d'immeubles. L'ordonnance n° 2023-80 du 8 février 2023 a été publiée quelques jours avant l'expiration du délai.

¹

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

L'objectif est de permettre aux OFS de créer de la mixité au sein de leur opération et de favoriser l'installation de certaines entreprises ou activités, notamment dans les secteurs à revitaliser. L'ordonnance créant le bail réel solidaire d'activité (BRSA) permet donc aux OFS d'exercer cette nouvelle mission.

Le BRSA reprend certaines caractéristiques majeures du bail réel solidaire pour les logements, comme la faculté de pouvoir céder les droits réels sous réserve d'un encadrement des prix de cession, le versement d'une redevance foncière à l'OFS, ainsi que le caractère rechargeable du bail après chaque cession.

Grâce à cet outil, les OFS pourront céder des locaux d'activité à des microentreprises (moins de dix salariés et moins de deux millions d'euros de chiffres d'affaires) dans des conditions économiques durablement maîtrisées.

Deux possibilités de mise à disposition de ces locaux sont offertes. La première permet aux OFS de céder, sous plafond de prix, les droits réels relatifs au local d'activité directement à des microentreprises qui pourront être titulaires du BRSA, en contrepartie d'une redevance foncière et sans pouvoir le louer. L'OFS peut imposer, dans le contrat de bail, des conditions tenant à la nature de l'activité exercée et moduler le montant de la redevance en fonction des gains tirés de l'exploitation du local. Le local peut être cédé ou transmis à une autre microentreprise, sous réserve du plafond de prix et de l'agrément préalable de cet acquéreur par l'OFS.

La seconde possibilité bénéficie aux établissements publics et entreprises publiques locales, constituées à l'initiative des collectivités, notamment dans le cadre de leur intervention en matière de revitalisation commerciale et artisanale. Ces établissements ou entreprises publics pourront acquérir les droits réels relatifs à des locaux d'activité auprès d'un OFS, et être ainsi titulaires du BRSA, dans le but de les mettre en location à des microentreprises à des niveaux de loyers modérés. La microentreprise occupante ne pourra pas sous-louer le local, et il revient au titulaire du BRSA, l'établissement public ou l'entreprise publique locale, de s'acquitter de la redevance foncière auprès de l'OFS.

Enfin, l'ordonnance fixe les dispositions relatives à la cession de ces locaux et prévoit notamment l'obligation d'une publicité préalable dans un objectif de transparence des contrats conclus.

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

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

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

L'article 78 souhaitait inciter à une meilleure application des critères d'attribution de logements sociaux hors quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans ce but, chaque bailleur informe le représentant de l'État dans le département des attributions intervenues et transmet ces données arrêtées au 30 juin et au 31 décembre de chaque année, dans les quinze jours suivant chacune de ces dates. **Les informations transmises et les modalités de transmission doivent être précisées par arrêté du ministre chargé du logement. Cet arrêté a été pris le 6 juin 2023.**

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

Enfin, l'arrêté d'application de l'article 86 a été pris le 21 avril 2022. Il s'agit d'un arrêté fixant la liste des **informations obligatoires dans les annonces de location émises par les non-professionnels dans les zones où s'applique l'encadrement des loyers.** Cet arrêté prévoit que les annonces de mise en location d'un logement doivent mentionner des informations relatives au bien concerné, aux conditions tarifaires de cette mise en location ainsi qu'à l'application de l'encadrement des loyers, dans les territoires concernés par ce dispositif, afin d'assurer un niveau d'information des consommateurs équivalent à celui déjà prévu, en application du code de la consommation, pour les annonces publiées par les professionnels.

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

L'article 97 modifie par expérimentation, pour une durée de 6 ans, la procédure de délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les

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

(6) Mesures relatives à l'énergie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le décret complète les attributions du préfet de région pour lui permettre de mettre en demeure le producteur de régulariser sa situation et de l'informer des éventuelles suspension ou résiliation encourues de son contrat. Il doit l'inviter à présenter ses observations, dans un délai ne pouvant être inférieur à un mois. Les cas visés sont tous ceux prévus en application de l'article L. 446-56 du code de l'énergie (contrat d'achat, complément de rémunération, contrat d'expérimentation) (article R. 446-16-3 du code de l'énergie).

Le décret prévoit aussi que le préfet de région puisse, en cas de constat de fraude, engager une procédure de sanction à l'encontre du producteur. Ici aussi, il doit l'inviter à présenter ses observations, dans un délai ne pouvant pas être inférieur à un mois. Par la suite, le préfet de région peut, soit abandonner la procédure, soit la poursuivre (article R. 446-16-6-1 du même code).

Le décret offre la possibilité au préfet de région d'enjoindre le producteur à rembourser son cocontractant ou, le cas échéant, l'acheteur de dernier recours, qu'il s'agisse des contrats d'achat ou des compléments de rémunération, sans pouvoir remonter au-delà de sa date d'entrée en vigueur. Le montant de ce remboursement est apprécié par le préfet de région en fonction de la gravité de la fraude, du manquement ou de la non-conformité et de la situation du producteur (article R. 446-16-2 du même code).

Le rapporteur se félicite du respect de plusieurs apports qu'il avait proposés : d'une part, l'inclusion, dans le périmètre des sanctions, de l'ensemble des dispositifs de soutien, dont les contrats d'expérimentation ; d'autre part, la mise en demeure et, en cas de fraude, la demande d'observations, devant être respectées au-préalable par l'autorité administrative, dans un délai déterminé ; plus encore, la suspension ou la résiliation possibles des dispositifs de soutien ; enfin, l'exigence de proportionnalité des sanctions à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés.

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

L'article 269 de la loi prévoit la dissolution de l'établissement public administratif Haras national du Pin, géré depuis 2016 de façon tripartite par l'État, la région et le département et organise le transfert de ses personnels

(33 salariés) et de ses biens au département de l'Orne, sous réserve d'une mise à disposition à titre gratuit de certains de ces biens, nécessaires à l'exercice des missions de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), qui disposent chacun d'une antenne sur ce site d'exception.

Le décret n° 2022-941 fixant la **date de dissolution de l'établissement** (au 30 juin 2022) et actant le **transfert de la propriété au département de l'Orne** (pour un montant de 21 millions d'euros) a bien été pris dans un délai de 6 mois après la promulgation de la loi¹ (permettant l'application de l'alinéa 1 de la loi) ; est également paru un **arrêté du 24 janvier 2023 portant approbation du compte financier** (de clôture) du Haras national du Pin relatif à l'exercice 2022, **qui n'était pas attendu**. Il convient de se référer au bilan de l'application des lois au 31 mars 2023 pour de plus amples développements sur ces deux textes.

Depuis lors, est paru l'arrêté du 19 avril 2023 fixant la liste des biens **immobiliers** du département de l'Orne et gratuitement mis à disposition de l'IFCE et de l'Inrae tant qu'ils sont nécessaires à l'exercice de leurs missions (en application de l'alinéa 5 de l'article 269). Il contient dans ses annexes 1 à 5, une liste exhaustive des parcelles et bâtiments gratuitement mis à disposition de ces deux établissements publics, et prévoit en contrepartie, en son article 3, une indemnité de l'État d'un montant de 8,8 millions d'euros.

Néanmoins, l'arrêté prévu pour établir la liste des biens **mobiliers** transférés au département de l'Orne et gratuitement mis à disposition de l'IFCE et de l'INRAE et définir des modalités d'indemnisation de l'État au département pour compenser les pertes de revenus qui pourraient en résulter pour ce dernier, **n'a pas été pris à ce jour**. Or, la clarification de la propriété et de la jouissance de ces biens mobiliers devrait être assurée pour sécuriser définitivement l'opération.

Pour autant, l'opération est désormais presque finalisée. A été mis en place, au 1^{er} janvier 2024, un syndicat mixte commun au conseil départemental de l'Orne, à la région Normandie et aux collectivités ou EPCI associées (Terres d'Argentan interco et les communes de Gouffern-en-Auge, du Pin-au-Haras et de Ginai). À la veille du lancement du « grand projet » de ces collectivités, qui se traduira par d'importants investissements pour faire de ce site, autour d'un pôle sportif international, « la première destination thématique rurale de la France », le haras du Pin a fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes Normandie² pointant certains atouts mais aussi certaines irrégularités.

¹ De même qu'un arrêté du 24 janvier 2023 portant approbation du compte financier (de clôture) du Haras national du Pin relatif à l'exercice 2022, qui n'était pas attendu.

² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/etablissement-public-haras-national-du-pin-orne>

b) *Loi n° 2023-568 du 7 juillet 2023 maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs*

Cette loi n'appelait pas de mesures d'application et est donc totalement applicable.

c) *Loi n° 2023-649 du 21 juillet 2023 visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas Chablais*

L'article unique de la loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas Chablais afin de permettre la poursuite du projet de création d'une liaison à 2 × 2 voies entre Machilly et Thonon-les-Bains (Haute-Savoie) **est d'application directe**.

Cet article unique dispose que les dispositions de l'article 6 du décret du 24 décembre 2019¹ déclarant d'utilité publique les travaux relatifs à cette création, qui portait mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes concernées (et notamment, parmi elles, les communes membres de la communauté de communes du Bas Chablais) prévalent sur les dispositions contraires du plan local d'urbanisme intercommunal du Bas Chablais approuvé par le conseil communautaire de Thonon agglomération le 25 février 2020 (ultérieurement, donc, à la déclaration d'utilité publique).

Saisi par au moins 60 députés des groupes La France insoumise - NUPES et Écologistes - NUPES, le Conseil constitutionnel a **déclaré** cette disposition **conforme à la Constitution**.

Début février 2024, l'État a annoncé avoir, en résultat de la consultation lancée en 2021, **entamé des négociations exclusives avec le groupe Eiffage en vue de la construction de cette infrastructure routière**, la signature du contrat étant attendue à l'été 2024.

d) *Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023*

La loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 comportait **3 articles dont seul le premier, relatif à l'assouplissement des règles**

¹ Décret du 24 décembre 2019 déclarant d'utilité publique les travaux de création d'une liaison à 2 × 2 voies entre Machilly et Thonon-les-Bains, dans le département de la Haute-Savoie, conférant le statut autoroutier à la liaison nouvellement créée et portant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes de Machilly, Bons-en-Chablais, Ballaison, Brenthonne, Fessy, Lully, Perrignier, Allinges, Margencel et Thonon-les-Bains.

d'urbanisme, a été examiné au fond par la commission des affaires économiques¹.

Cet article 1^{er} habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure destinée à accélérer ou à faciliter les opérations de reconstruction ou de réfection des bâtiments affectés par les dégradations ou destructions liées aux troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, en étendant les possibilités de reconstruction à l'identique au quasiment à l'identique des bâtiments dégradés, en permettant l'engagement des opérations et travaux préliminaires dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme et en adaptant les procédures et délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et des autorisations connexes (en prévoyant, entre autre, que le silence vaut accord).

Cet article n'appelle pas à proprement parler de texte d'application. **L'ordonnance prévue a bien été publiée** (ordonnance n° 2023-870 du 13 septembre 2023 tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023)². Elle :

- **précise la nature des modifications possibles par rapport à la construction initiale**, qui ne peuvent excéder 5 % de son gabarit initial, sauf lorsqu'elles sont justifiées par un objectif d'amélioration de la performance énergétique, d'accessibilité ou de sécurité – conformément à l'intention exprimée lors des débats par le législateur –, et à l'exclusion de tout changement de destination ou sous-destination (article 2) ;

- **précise les opérations pouvant être engagées dès le dépôt de la demande de permis de construire ou de la déclaration préalable** (article 3) ;

- **réduit la durée d'instruction de la demande** à un mois pour les permis et quinze jours pour les déclarations préalables (article 5) **et aménage les modalités d'instruction et de participation du public**, y compris en ouvrant la possibilité de recourir à la participation par voie électronique du public (articles 4 à 7).

Conformément à l'habilitation, **ce régime dérogatoire est limité dans le temps, aux demandes d'autorisations d'urbanisme déposées dans un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance.**

Néanmoins, dans son récent rapport d'information sur le bilan des émeutes et des mesures prises à leur suite³, la commission des lois du Sénat a souligné le caractère tardif de la publication de cette ordonnance, intervenue

¹ Les articles 2 et 3, portant respectivement sur les règles relatives aux marchés publics et sur le financement des opérations de reconstruction, ont été délégués au fond à la commission des lois et à la commission des finances.

² Tout comme les ordonnances prévues aux deux autres articles.

³ Rapport d'information n° 521 (2023-2024) du 9 avril 2024, fait au nom de la commission des lois du Sénat par M. François-Noël Buffet.

à la mi-septembre, « *alors même que l'un des objectifs du texte d'urgence était de permettre l'initiation rapide des travaux de reconstruction, en particulier ceux des 168 écoles endommagées* ». **Cette publication tardive est d'autant plus surprenante que l'habilitation avait, elle, été adoptée par le Parlement dans un délai particulièrement restreint**, seulement douze jours après le dépôt du projet de loi. Elle explique, selon la commission des lois, que les dérogations ainsi permises n'aient été que très peu utilisées par les élus (seulement un cinquième des communes interrogées ont fait usage des dispositions d'au moins une des trois ordonnances prises en application du texte).

3. Technologies de l'information

a) Loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet

(1) Une loi pleinement applicable à compter du 11 juillet 2024, près de deux ans et demie après son adoption par le Parlement

Promulguée le 2 mars 2022, entrée en vigueur le 3 septembre 2022, la loi visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à Internet ne sera pleinement applicable qu'à partir du 11 juillet 2024.

En effet, les décrets d'application ont été publiés le 11 juillet 2023 et prévoient une date d'entrée en vigueur douze mois après leur publication, notamment pour laisser aux opérateurs économiques concernés un délai suffisant d'adaptation à leurs nouvelles obligations.

Le décret n° 2023-588 du 11 juillet 2023 pris en application de l'article 1^{er} de la loi prévoit notamment :

- une activation du dispositif de contrôle parental dès la première mise en service de l'équipement terminal permettant d'accéder à Internet (smartphones, ordinateurs, tablettes, consoles de jeux, télévisions connectées, etc.) ;
- deux fonctionnalités minimales obligatoires pour les dispositifs de contrôle parental, d'autres fonctionnalités pouvant être intégrées sur une base volontaire :
 - (1) la possibilité de bloquer le téléchargement de contenus mis à disposition par des boutiques d'applications logicielles (App Store, Google Play, etc.) lorsque la mise à disposition du contenu est légalement interdite aux mineurs ou à certaines catégories de mineurs ;
 - (2) la possibilité de bloquer l'accès aux contenus déjà installés sur l'équipement terminal et dont l'accès est légalement interdit aux mineurs ou à certaines catégories de mineurs.

- le détail de la documentation technique devant être fournie par le fabricant ou par le fournisseur de système d'exploitation ;
- le détail de la déclaration de conformité devant être fournie par le fabricant ou par le fournisseur de système d'exploitation ;
- les conditions dans lesquelles l'Agence nationale des fréquences (ANFR) s'assure de la conformité des équipements terminaux mis sur le marché.

Le **décret n° 2023-589 du 11 juillet 2023 pris en application de l'article 3** de la loi prévoit notamment que les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) mettent en place les moyens techniques et les fonctionnalités minimums permettant de restreindre l'accès à certains services en ligne ou de les sélectionner afin de bloquer l'accès des mineurs à un contenu susceptible de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral.

- (2) Des décrets d'application déjà vivement critiqués pour leur manque d'ambition et leur articulation éventuellement difficile avec le droit de l'Union

Après avoir rendu une première délibération sur les projets de décret du Gouvernement le 9 mars 2023, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) a publié le 31 juillet 2023 ses observations sur les deux décrets du 11 juillet 2023.

S'agissant du **décret n° 2023-588 du 11 juillet 2023 pris en application de l'article 1^{er} de la loi, il est notamment regretté que seules deux fonctionnalités minimales sont rendues obligatoires**, alors que le projet de décret initial prévoyait quatre fonctionnalités minimales, dont la possibilité de mesurer le temps d'écran, de bloquer des achats en ligne ou de sites par nom de domaine.

La Cnil recommande l'ajout de deux fonctionnalités supplémentaires afin de permettre une protection plus efficace et plus complète des mineurs en ligne :

- les « listes noires » permettant de bloquer l'accès à des sites ou catégories de sites préalablement déterminés par les parents (par exemple, les sites à caractère pornographique) ;
- les « listes blanches » limitant la navigation aux seuls sites autorisés préalablement pour les enfants les plus jeunes.

Par ailleurs, ce décret est également **contesté par plusieurs opérateurs économiques concernés**, en particulier par le Syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs (SELL), Digital Europe et l'Alliance française des industries du numérique (Afnm), qui émettent des réserves quant à sa compatibilité avec le droit de l'Union, d'autant plus que le projet de décret ne semble pas avoir été formellement notifié par le Gouvernement à la Commission européenne.

S'agissant du décret n° 2023-589 du 11 juillet 2023 pris en application de l'article 3 de la loi, **il est regrettable qu'aucune fonctionnalité technique ne soit imposée aux FAI**, à l'inverse du décret n° 2023-588 pris en application de l'article 1^{er}. En effet, le décret fait seulement mention des « moyens techniques et fonctionnalités minimums permettant de bloquer l'accès des mineurs à un contenu susceptible de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral. **Une telle rédaction minimaliste ne répond en aucun cas à l'objectif assigné par le législateur.**

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

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

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

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

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

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

4. Énergie

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

(1) Présentation générale

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

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

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

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

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

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

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

(b) 7 articles ont été censurés au titre de l'article 45 de la Constitution

Dans sa décision du 13 août 2021¹, **le Conseil constitutionnel a censuré 14 articles au titre de l'article 45 de la Constitution.**

7 articles censurés, soit la moitié, **relevaient de la compétence de la commission des affaires économiques.**

Pour autant, **seuls 3 de ces articles avaient été introduits avec l'appui ou à l'initiative de la commission** : ils représentent 21 % du nombre total d'articles censurés par le Conseil constitutionnel.

A contrario, **4 de ces articles étaient issus des travaux de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement.**

¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021.

Le tableau ci-après recense les articles ainsi censurés :

Volet	Art.	Objet	Origine
Se loger	152	Absence de solidarité juridique des cotraitants dans certains marchés privés de travaux et prestations de services (groupements momentanés d'entreprises)	Issu des travaux du Sénat (amendement parlementaire)
Se loger	161	Nouveau motif de résiliation du contrat de bail à l'initiative du bailleur tenant à la réalisation de travaux d'économie d'énergie	Issu des travaux du Sénat (amendement parlementaire)
Se loger	168	Possibilité pour les communes de créer, sur tout le territoire, des périmètres de ravalement obligatoire des bâtiments sans arrêté préfectoral préalable	Issu des travaux de l'Assemblée nationale
Lutte contre l'artificialisation des sols	195	Ratification de trois ordonnances relatives respectivement aux schémas d'aménagement régional, aux schémas de cohérence territoriale et à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme	Issu des travaux du Sénat (amendement du Gouvernement)
Lutte contre l'artificialisation des sols	204	Instauration d'une évaluation périodique simplifiée des cartes communales	Issu des travaux du Sénat (amendement parlementaire)
Lutte contre l'artificialisation des sols	221	Modification de certaines règles de majorité applicables à la modification des documents de lotissement	Issu des travaux de l'Assemblée nationale (amendement parlementaire)
Se nourrir	255	Tarifification sociale de la restauration scolaire	Issu des travaux de l'Assemblée nationale (amendement parlementaire)

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

Trois ans après la publication de la loi « Climat-Résilience », **51 mesures d'application sont encore attendues** : 19 pour le volet énergie-mines, 15 pour le volet urbanisme, 6 pour le volet logement-rénovation énergétique et 3 pour le volet forêt-agriculture.

Parmi les mesures d'application notables, **5 ordonnances réformant le code minier ont bien été publiées début avril 2022 et sept décrets ont été pris pour l'application de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) entre novembre 2022 et mars 2023.**

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

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

dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<i>nombre de mesures d'application directe</i>	18
<i>nombre de mesures d'application prises depuis la loi</i>	27
<i>nombre de mesures d'application attendues</i>	2
<i>nombre d'ordonnances prises</i>	0
Nombre total de mesures attendues	25
<i>nombre d'ordonnances attendues</i>	0
<i>nombre d'évaluations remises</i>	2
<i>nombre d'évaluations attendues</i>	7
Nombre total de mesures attendues	9
Volet « Mines » (de l'article 67 à 81)¹	10
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<i>nombre de mesures d'application directe</i>	4
<i>nombre de mesures d'application prises depuis la loi</i>	3
<i>nombre de mesures d'application attendues</i>	7 ²
<i>nombre d'ordonnances prises</i>	5
<i>nombre d'ordonnances attendues</i>	2 ³
<i>nombre d'évaluation remises</i>	0
<i>nombre d'évaluations attendues</i>	0
Nombre total de mesures attendues	9

¹ Idem.

² Parmi ces mesures d'application attendues, deux décrets en Conseil d'État ont été supprimés depuis lors.

³ Il s'agit du nombre de dispositions d'habilitation non encore utilisées.

(a) Les dispositions relatives à l'énergie

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

Ces articles visent à tirer les conséquences des fermetures de centrales à charbon, à promouvoir les énergies renouvelables (hydroélectricité, hydrogène, biogaz, photovoltaïque, éolien en mer, réseaux de chaleur et de froid) ainsi que leur stockage, à favoriser les projets d'autoconsommation individuelle et collective ou encore transposer le paquet d' « *Hiver* » européen.

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

(i) Les articles d'application directe

Sont d'application directe **18 dispositions** relatives à :

- La **ratification d'une ordonnance relative à l'accompagnement des salariés touchés par les fermetures des centrales à charbon** (I de l'article 44) ;

- L'**interdiction des fermetures de réacteurs nucléaires** en l'absence d'étude d'impact sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) , la sécurité d'approvisionnement et la sûreté nucléaire (article 86) ;

- L'**intégration de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone à la « loi quinquennale » sur l'énergie de 2023** et la **facilitation de la mise en œuvre des installations d'hydrogène sur le domaine public de l'État** (I et III de l'article 87) ;

- L'**octroi aux collectivités territoriales d'une compétence en matière d'hydrogène renouvelable et bas-carbone** (article 88) ;

- Le **renforcement des objectifs en matière de production et de stockage hydrauliques, l'inscription de cette production et de ce stockage dans la « loi quinquennale », l'assouplissement de la procédure d'augmentation de puissance et l'information des maires et présidents de groupements de communes de toute modification dans l'organisation des concessions** (B du I, VI, 1° du VII et VIII de l'article 89) ;

- Le **rétablissement du critère du « bilan carbone »** aux projets d'électricité ou de gaz renouvelables attribués par appels d'offres (I de l'article 90) ;

- La **réintégration des infrastructures de recharge électrique (IRVE)** dans le dispositif du « *bac à sable réglementaire* » de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article 92) ;

- Le **renforcement des objectifs afférents à l'éolien en mer et aux combustibles solides de récupération (CSR)** (II et III de l'article 93) ;

- La **ratification de plusieurs ordonnances relatives au paquet d'« *Hiver* » européen** et la **réalisation d'une campagne d'information** du

Médiateur national de l'énergie (MNE) et de la CRE sur les offres à tarification dynamique (I, III, V, VII de l'article 96) ;

- L'interdiction de l'octroi d'une aide de l'État ou de ses établissements aux opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de GES, à l'exception de celles afférentes aux réseaux de chaleur ou de froid (article 188).

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

2 mesures règlementaires sont encore attendues.

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

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

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

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

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

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

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

27 mesures règlementaires existent d'ores et déjà.

Le détail de ces mesures règlementaires, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de l'an passé.

(iv) Les rapports en attente de remise

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(b) Les dispositions afférentes aux mines

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

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

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

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

(i) Les articles d'application directe

Sont d'application directe **4 dispositions** portant sur :

- Le **renforcement des prérogatives judiciaires des agents de l'Office national des forêts (ONF) et de l'Office français de la biodiversité (OFB)**, dans la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane (article 69) ;

- La **sanction par la peine complémentaire d'interdiction du territoire français des étrangers coupables d'orpaillage illégal** en Guyane (article 71) ;

- L'**extension de la garde à vue et de la retenue douanière pour l'ensemble des infractions du code minier** en Guyane (article 72) ;

- La **réquisition d'officiers de police judiciaire (OPJ) dans le cadre de la répression de l'orpaillage illégal** en Guyane (article 77).

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

7 mesures règlementaires sont encore attendues.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un décret doit préciser la liste de ces matériels.

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

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

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

3 mesures règlementaires existent d'ores et déjà.

Le détail de ces mesures règlementaires, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de l'an passé.

(iv) Les articles d'habilitation et les ordonnances

L'**article 81** a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour procéder à la réforme du code minier.

Les ordonnances doivent être prises dans un délai de 15 mois à compter de la publication de la loi « Climat-Résilience ». Un projet de loi de ratification doit être déposé dans un délai de 3 mois à compter de la publication de chacune des ordonnances. La mise en œuvre de ces ordonnances fait l'objet d'une présentation par le Gouvernement, au plus tard un an après leur publication, devant les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

À l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », **le rapporteur avait souhaité supprimer 15 habilitations à légiférer par ordonnances et inscrire dans le corps du texte 6 dispositions :**

- le caractère d'intérêt général de la gestion et de la valorisation des substances et des usages du sous-sol et l'administration de ces substances par l'État ou les collectivités territoriales (article L. 100-3 du code minier créé par l'article 67 de la loi « Climat-Résilience ») ;

- l'exigence de proportionnalité des modalités d'instruction des demandes et d'information, de consultation et de participation (article L. 114-4 du code minier créé par le même article) ;

- l'exigence d'information des collectivités territoriales ou de leurs groupements des demandes de titres miniers déposées et des candidats retenus au terme d'une procédure de mise en concurrence sur leur territoire (article L. 114-5 du code minier créé par le même article) ;

- le registre national minier, numérique et cartographique (article L. 113-4 du code minier créé par l'article 68) ;

- le dossier de reconversion des concessions (article L. 111-12-1 du code minier créé par l'article 80) ;

- le droit de suite permettant au titulaire d'un permis de recherches de présenter, sans mise en concurrence, une demande de concession à l'intérieur du périmètre et pour les substances de ce permis (article L. 136-2 du code minier créé par l'article 67 devenu article L. 142-4).

De plus, le rapporteur avait voulu réduire les délais d'habilitation (de 18 à 15 mois) et de dépôt (de 6 à 3 mois) et prévoir une présentation de la mise en œuvre des ordonnances devant les commissions parlementaires compétentes, de manière à borner autant que de possible le champ du Gouvernement.

Une fois le texte adopté, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 août 2021¹, a censuré l'extension d'une habilitation à légiférer par ordonnance par un amendement parlementaire, à raison de la méconnaissance de l'article 38 de la Constitution.

En effet, une référence à « la traçabilité du tungstène, de l'étain et du tantale » avait été ajoutée à l'habilitation portant sur le registre d'or (c du 4° du I) par un tel amendement à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement.

¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021.

Depuis lors, **5 ordonnances ont été publiées :**

- **l'ordonnance n° 2022-534 du 13 avril 2022** relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers ;

- **l'ordonnance n° 2022-535 du 13 avril 2022** relative au dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers ;

- **l'ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022** modifiant le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier ;

- **l'ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022** relative à l'adaptation outre-mer du code minier ;

- **l'ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022** portant diverses dispositions relatives au code minier.

Un projet de loi ratifiant les quatre premières ordonnances a été déposé au Sénat le 20 avril 2022. De plus, **un projet de loi ratifiant la dernière ordonnance a été déposé** au Sénat le 4 janvier 2023.

Le rapporteur se félicite que la publication des ordonnances et le dépôt de leur projet de loi de ratification interviennent dans les délais prévus. En revanche, **il constate que le Gouvernement n'a pas encore présenté la mise en œuvre de ces ordonnances**, alors que l'article 81 dispose que *« la mise en œuvre des ordonnances mentionnées aux I et II fait l'objet d'une présentation par le Gouvernement, au plus tard un an après leur publication, devant les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. »*

De plus, **2 habilitations ne sont pas couvertes par les différentes ordonnances** : d'une part, la définition des modalités de fonctionnement du registre national minier, numérique et cartographique (b du 1° du I de l'article 81) ; d'autre part, la révision des obligations auxquelles sont tenus les opérateurs en matière de traçabilité de l'or (b du 4° du même I).

Cela peut s'expliquer par le fait que le registre national minier et le registre d'or en Guyane ont été inscrits directement dans la loi (articles 68 et 79).

Le détail de ces mesures d'application, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de l'an passé.

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

Le **chapitre III du titre V** de la loi « Climat-Résilience » (articles 191 à 226) comporte de nombreuses mesures visant à limiter l'artificialisation des sols. Il fixe des **objectifs contraignants et chiffrés de réduction du rythme de l'artificialisation nouvelle** (division par deux du rythme de consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente ; atteinte de « zéro artificialisation nette » en 2050), objectifs qui doivent être intégrés dans les documents de planification et d'urbanisme, à toutes les échelles.

La loi durcit également les conditions d'implantation des grandes surfaces commerciales en-dehors des zones déjà urbanisées, et facilite la **réhabilitation des friches**.

Parmi les 32¹ articles du chapitre, 15 articles² nécessitaient des mesures d'application. En outre, trois rapports du Gouvernement ont été demandés par le Parlement. Le chapitre contenait également une habilitation à prendre une ordonnance.

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

Un grand nombre de mesures essentielles à la mise en œuvre par les collectivités territoriales du volet « lutte contre l'artificialisation des sols » de la loi Climat-résilience appelaient donc des mesures d'application, avec une urgence d'autant plus grande que la période décennale de référence pour la division par deux du rythme d'artificialisation des sols a débuté dès la promulgation de la loi Climat-résilience, en août 2021.

- (a) Une mesure d'application sur cinq attendue en matière de lutte contre l'artificialisation des sols n'a toujours pas été prise, alors que la période décennale de référence a débuté depuis près de trois ans

L'échéancier initial d'application de la loi publié par le Gouvernement visait la prise de l'intégralité des mesures d'application **avant le mois de juin 2022.**

Alors que pour la période de référence précédente, achevée au 31 mars 2023, 7 des 18 mesures d'application réglementaires du chapitre III du

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

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

titre V n'avaient pas été prises¹, la situation s'est améliorée, puisque **quatre articles supplémentaires, sur un total de 33, sont désormais applicables.**

En incluant les articles d'application directe et ceux applicables dès promulgation², à la fin de la période de référence pour le présent rapport, **le taux d'application de ce volet de la loi s'établit donc à 91 %**. En outre, les échanges avec le Gouvernement en amont de l'adoption de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, issue d'une proposition de loi sénatoriale, ont permis de corriger le contenu de plusieurs décrets pris en application la loi Climat-résilience non conformes à l'esprit de la loi³.

Cependant, **trois articles demeurent totalement ou partiellement inapplicables**, faute de décrets d'application, alors même que l'échéance de modification des documents de planification et d'urbanisme par les collectivités territoriales pour y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols se rapproche⁴.

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

¹ Les mesures d'application liées à l'article 225 ont été prises avant promulgation de la loi (voir plus haut).

² Ce calcul exclut les trois articles contraires à la constitution mais inclut l'article 225 (voir plus haut).

³ Cf. ci-dessous, ainsi que les articles relatifs à cette loi dans le présent rapport.

⁴ Cette échéance a cependant été repoussée de neuf mois pour les régions (désormais novembre 2024) et de six mois pour les documents infrarégionaux (désormais février 2028), par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, issue d'une proposition de loi sénatoriale.

Art.	Mesure	Applicabilité
197	Zones préférentielles de renaturation au sein des SCoT et PLU	Applicable (décret en CE)
198	Appui de l'ANCT en matière de lutte contre l'artificialisation	<i>Application directe</i>
199	Renforcement de l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser délimitées par les PLU	<i>Application directe</i>
200	Création d'OAP obligatoires en matière de continuités écologiques et facultatives en matière de franges urbaines	<i>Application directe</i>
201	Obligation d'instaurer un coefficient de biotope ou de pleine terre dans les communes des zones tendues et denses	<i>Application directe</i>
202	« Permis de végétaliser » et dérogations au bénéfice de la nature en ville	Non applicable (décret en CE ¹ ,
203	Réduction de la périodicité de l'évaluation obligatoire des PLU de neuf à six ans	<i>Application directe</i>
204	<i>Soumission des cartes communales à évaluation périodique</i>	<i>Contraire à la</i>
205	Renforcement des dispositifs d'observation du foncier et de l'habitat - Élargissement des missions des agences	Applicable (décret en CE)
206	Rapport et débat annuels sur l'artificialisation des sols au sein des communes et EPCI	Applicable (décret en CE)
207	Rapport au Parlement sur le bilan des mesures de réduction de l'artificialisation des sols	Application directe
208	Densité minimale obligatoire au sein des GOU et des ZAC	<i>Application directe</i>
209	Refonte du dispositif de dérogations au règlement de PLU	<i>Application directe</i>
210	Dérogations au PLU pour les constructions exemplaires du point de vue environnemental	Applicable (décret en CE)
211	Dérogations au bénéfice des projets de réemploi des friches	<i>Application directe</i>
212	Expérimentation d'un certificat de projet au bénéfice des opérations menées sur des friches	Non applicable (décret en CE,
213	Renforcement du rôle des EPF dans la lutte contre l'artificialisation	<i>Application directe</i>
214	Étude d'optimisation de la densité des constructions pour les opérations d'aménagement soumises à évaluation	Applicable (décret en CE)
215	Encadrement de l'implantation de surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols	Applicable (décret en CE)
216	Modification du seuil de soumission à AEC de petits projets de surfaces commerciales par le maire	<i>Application directe</i>

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

Art.	Mesure	Applicabilité
217	Intégration de l'artificialisation des sols dans l'étude d'impact des projets soumis à évaluation environnementale	<i>Application directe</i>
218	Insertion de l'utilisation économe des sols parmi les intérêts protégés dans le cadre du régime des ICPE	<i>Application directe</i>
219	Prise en compte des enjeux logistiques dans les SCoT et les SRADDET	<i>Application directe</i>
220	Inventaire des zones d'activité économique et pouvoirs de mise en demeure et d'expropriation pour leur réhabilitation	Applicable (décret en CE)
221	<i>Modification des règles de majorité applicables à la modification des documents de lotissement</i>	<i>Contraire à la Constitution</i>
222	Définition de la friche	Applicable (décret)
223	Mise en cohérence des notions d'usage et de réhabilitation	Applicable (décret)
224	Étude obligatoire du potentiel d'évolution et de changement d'usage de certains bâtiments avant construction et démolition ¹	Non applicable (2 décrets en CE)
225	Recodification relative au « diagnostic déchets »	Applicable (décret en CE, 13 août 2023)
226	Habilitation à prendre une ordonnance simplifiant les procédures applicables à certains projets d'aménagement	Application directe (ordonnance²)

(b) Trois décrets d'application, publiés en novembre et décembre 2023, ont permis l'applicabilité de trois articles supplémentaires

Le 5° du III de l'article 194 dispose que pour la période 2021-2031, les **surfaces occupées par une installation de production d'énergie photovoltaïque** ne sont pas comptabilisées comme consommation d'ENAF, sous réserve de ne pas affecter les fonctions écologiques des sols (en particuliers leurs fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que leur potentiel agronomique) et de leur compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée. Les critères permettant de remplir ces conditions devaient être fixées par décret en Conseil d'État.

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

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

Après avoir été mis en consultation en mai 2022, un premier projet de décret, qui avait fait l'objet d'une appréciation globalement négative tant de la part des associations de défense de l'environnement que des professionnels du secteur photovoltaïque, a été profondément remanié, et finalement **publié le 29 décembre 2023**.

Ce décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 6° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets précise d'une part que l'installation doit être réversible, d'autre part que doivent être maintenues pendant toute la durée de l'installation le couvert végétal correspondant à la nature du sol et, le cas échéant, des habitats naturels préexistants sur le site, ainsi que la perméabilité du sol au niveau des voies d'accès, ainsi que, dans les espaces à vocation agricole, une activité agricole ou pastorale significative (ou, si le terrain n'accueille pas à l'origine une activité agricole ou pastorale, le maintien de conditions permettant à une telle activité de s'y développer).

L'arrêté du 29 décembre 2023 définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers, pris en application du II de l'article 1^{er} du décret mentionné précédemment, fixe les modalités d'implantation et les caractéristiques techniques permettant de garantir le respect des critères fixés par le même décret (notamment en termes de hauteur et espacement des panneaux, type d'ancrages au sol et de clôtures autour de l'installation, et revêtement des voies d'accès), ainsi que la liste des données et informations que les porteurs de projets devront fournir afin de permettre la vérification de la conformité du projet à ces caractéristiques – ces caractéristiques techniques n'étant contraignantes que pour les projets dont la demande d'autorisation d'urbanisme est ultérieure à la publication de l'arrêté¹.

Contrairement à la première version mise en consultation, la version finale du décret ne fait plus dépendre la possibilité d'exclure les projets du décompte de l'artificialisation d'une demande expresse effectuée par le porteur de projet, qui est désormais contraint de fournir les données demandées *via* une base de données mise à la disposition des élus concernés, à qui il appartiendra, sur la base de ces données, de décider ou non l'exclusion de ces projets du décompte de l'artificialisation.

¹ Article 2 du décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 6° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

En complément, le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols¹ précise à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme que les surfaces concernées peuvent être considérées comme non artificialisées, dès lors que les panneaux photovoltaïques concernés respectent les critères fixés par ledit décret, et pourront donc être qualifiées, selon les cas, de surfaces naturelles, surfaces à usages de cultures ou autres surfaces végétalisées (trois catégories non artificialisées, au titre de la nomenclature).

L'un des deux textes concernant les friches a été publié : l'article 222 a introduit à l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme une définition de la friche, en tant que « bien ou droit immobilier, bâti ou bon bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables ».

Le décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme détaille les modalités d'appréciation de ces deux critères d'inutilisation du bien et d'absence de possibilité de réemploi sans aménagement ou travaux préalables, en fixant, parmi les éléments à prendre en compte pour identifier une friche, la concentration de logements vacants ou d'habitat indigne, l'existence de locaux ou équipements vacants ou dégradés notamment à la suite d'une cessation définitive d'activité, une pollution identifiée non prise en charge par le responsable ou l'exploitant du site et le coût significatif, voire déséquilibré de la remise en état du site.

Le décret précise également que la notion de friche au titre de l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme **ne concerne pas les terrains bâtis à usage ou vocation agricole ou forestier**. En outre, l'existence sur un terrain d'une activité autorisée à titre transitoire avant un réemploi n'est pas de nature à remettre en cause la qualification d'une friche.

Ce décret a reçu un avis favorable à l'unanimité des membres du Conseil national d'évaluation des normes².

- **L'article 206** prévoyait qu'un décret en Conseil d'État précise le **contenu des rapports locaux de suivi de l'artificialisation des sols** prévus par le même article, **qui devront être publiés par les communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme au moins tous les trois ans**, en précisant notamment **les indicateurs et les données devant figurer dans le rapport**, ainsi que les **modalités selon lesquelles l'État fournira aux collectivités les données d'artificialisation nécessaires** à la production de ce rapport.

Initialement envisagée par le Gouvernement pour mars 2022, la **publication de ce décret est finalement intervenue en plus d'un an et demi plus tard** : le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

¹ Cf. ci-dessous.

² Séance du 9 novembre 2023.

Compte tenu des carences constatées dans un premier projet de décret qui avait été soumis à consultation, la proposition de loi **sénatoriale** « ZAN »¹ **inscrivait dans la loi l'obligation faite à l'État de fournir aux collectivités gratuitement les données pertinentes**, précisant qu'elles devront être actualisées régulièrement, selon une périodicité et des conditions fixées par décret, et **autorisant aussi les collectivités à utiliser toutes les données pertinentes recueillies à leur initiative au niveau communal, intercommunal, départemental ou régional**. Dans le cadre des négociations avec le Gouvernement menées dans le cadre de l'instruction de cette proposition de loi, ces dispositions ont été intégrées par voie réglementaire, *via* le décret du 27 novembre cité ci-dessus qui :

- crée dans le code de l'urbanisme un nouvel article R. 101-2 mentionnant la **mise à disposition par l'État, via la plateforme nationale pour l'accès dématérialisé aux données sur la consommation d'ENAF et sur l'artificialisation des sols dénommée « observatoire de l'artificialisation », desdites données**, notamment afin de permettre la fixation et le suivi des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols prévus dans les documents de planification et d'urbanisme ;

- crée dans le code général des collectivités territoriales un nouveau titre, au livre II de la deuxième partie, relatif à l'artificialisation des sols, **précisant le contenu du rapport triennal et les indicateurs et données requis** (consommation d'hectares exprimée en ENAF, avec ventilation selon les types d'espaces, et en pourcentage par rapport à la superficie totale du territoire concerné, ainsi que, pour tenir compte de la possibilité, introduite par l'article 7 de la loi « ZAN » du 20 juillet dernier² de déduire de la consommation d'ENAF la transformation d'espaces urbanisés ou construits en ENAF, le cas échéant, les surfaces concernées par ces opérations de renaturation ; solde entre surfaces artificialisées et désartificialisées ; surfaces dont les sols ont été imperméabilisés sur la période ; évaluation du respect des objectifs de consommation d'ENAF et de lutte contre l'artificialisation fixés dans les documents de planification et d'urbanisme).

Le décret précise également que le rapport peut s'appuyer sur les données produites par l'observatoire de l'artificialisation mentionné ci-dessus, mises à disposition **gratuitement** par l'État pour les collectivités, mais peut aussi comporter d'autres indicateurs et données, résultant de dispositifs d'observation développés et mis en œuvre localement (notamment ceux développés dans le cadre des plans locaux d'urbanisme, des schémas de cohérence territoriaux et des programmes locaux de l'habitat), conformément à la volonté exprimée par le Sénat.

¹ Proposition de loi n° 205 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, de M. Jean-Baptiste BLANC et Mme Valérie LETARD, déposée au Sénat le 14 décembre 2022.

² Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

(c) Deux décrets élaborés en contradiction flagrante avec la volonté du législateur ont été corrigés grâce à l'action du Sénat

L'article 192 prévoyait qu'un décret en Conseil d'État établit une **nomenclature des sols artificialisés**, sur la base des critères inscrits dans la loi par le législateur, ainsi que **l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme**. Le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 (dit décret « nomenclature »)¹, publié en dépit de **deux avis négatifs du Conseil national d'évaluation des normes**, était venu préciser la nomenclature des sols artificialisés en déterminant **cinq catégories de surfaces artificialisées et trois catégories de surfaces non-artificialisées**, les surfaces herbacées à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures de transport ou de logistique, étant classées parmi les surfaces artificialisées, alors que le législateur avait pris soin de préciser dans l'article 192 de la loi que devait être considérée comme non artificialisée toute surface *« soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures »*.

Le texte a fait l'objet d'un **recours devant le Conseil d'État** de la part de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF).

Afin de surmonter les dispositions du décret non conformes à la loi Climat-résilience et de réaffirmer la volonté, clairement exprimée par le législateur lors du vote de la loi en 2021, un article de la proposition de loi sénatoriale « ZAN » examinée au printemps dernier au Parlement précisait dans la loi que les surfaces herbacées à usage agricole, résidentiel, de loisirs, ou d'infrastructures de transport devaient être regardées comme des surfaces non artificialisées. Cet article a été supprimé au cours de la navette parlementaire, mais le décret incriminé a fait l'objet d'une réécriture prenant en compte les préoccupations exprimées par le Sénat : le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols définit désormais cinq catégories de surfaces artificialisées et cinq catégories de surfaces non-artificialisées, comprenant notamment les parcs et jardins publics, quel que soit le type de végétation présent². Il permet également l'inclusion dans les surfaces non artificialisées des jardins pavillonnaires – demande forte du Sénat – dès lors que ces derniers présentent un couvert arboré sur plus d'un quart de leur surface.

Le décret précise également les mailles d'artificialisation – ce que ne faisait pas le décret d'avril 2022 (50 m² pour les constructions et 2 500 m² pour tous les types d'autres surfaces, les infrastructures linéaires de moins de cinq mètres de largeur n'entrant pas dans le décompte).

¹ Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

² Catégorie 10° : « Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes [notamment les surfaces herbacées à usage résidentiel ou de production secondaire ou tertiaire] ».

Un décret relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) (décret « SRADDET »), présenté comme lié à l'article 194 de la loi mais **non prévu par celui-ci**, avait été publié le 29 avril 2022¹, malgré un double avis négatif du Conseil national d'évaluation des normes. Dès avant la publication de ce décret, la commission des affaires économiques du Sénat avait, à plusieurs reprises, alerté sur ce passage en force du Gouvernement².

La disposition la plus problématique de ce décret consiste en **l'inscription obligatoire des règles concernant l'artificialisation dans le fascicule du SRADDET**, impliquant *de facto* leur **application aux documents locaux d'urbanisme dans un rapport de compatibilité**, et non de simple prise en compte. Cette disposition entre **en contradiction flagrante avec la volonté clairement exprimée par le législateur lors de l'examen de la loi Climat-résilience**, en première lecture au Sénat, puis lors de la commission mixte paritaire, par le Parlement.

L'article 2 de la proposition de loi sénatoriale ayant débouché sur la loi « ZAN » du 20 juillet 2023 prévoyait un **retour par voie législative à un rapport de prise en compte par les documents locaux d'urbanisme des dispositions du SRADDET concernant l'artificialisation des sols. Supprimées au cours de la navette parlementaire, ces dispositions ont cependant été réintégrées par voie réglementaire dans le décret incriminé** : le **décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023** relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols supprime l'obligation pour les SRADDET d'édicter dans le fascicule des règles territorialisées pour assurer la déclinaison des objectifs de lutte contre l'artificialisation au sein de la région, ainsi que la fixation, pour chaque sous-région, d'une cible d'artificialisation ciblée (retour à une simple possibilité pour les régions de fixer ces éléments dans le fascicule, telle que souhaitée par le Sénat).

(d) Plusieurs mesures d'application n'ont toujours pas été prises, faisant obstacle à la mise en œuvre de ces mesures

Trois décrets prévus par le chapitre III du titre V de la loi Climat-résilience n'ont toujours pas été pris.

Le décret prévu au **I de l'article 202**, qui doit préciser les **modalités de délivrance d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal au bénéfice de volontaires installant et entretenant des**

¹ Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

² Communiqué de presse de la commission des affaires économiques du Sénat du 14 mars 2022 : « Zéro artificialisation nette » : par décret, après l'échec des concertations, le Gouvernement entend remettre en cause les équilibres de la loi « Climat et résilience » (<https://www.senat.fr/salle-de-presse/communiqués-de-presse/presse/cp20220314a.html>).

dispositifs de végétalisation urbaine sur le domaine public devait être pris en janvier 2022 selon l'échéancier du Gouvernement. Il n'a toujours pas été publié.

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

Seul l'un des deux textes d'application concernant les friches a été publié : le décret en Conseil d'État prévu par l'article 212 de la loi, qui encadrera les modalités de délivrance et le contenu du « **certificat de projet** » **qui pourra être délivré à titre expérimental pendant trois ans par les autorités publiques au bénéfice d'opérations conduites sur des friches**, afin de clarifier et de stabiliser les règles qui y sont applicables, a été mis en consultation du 11 octobre au 5 novembre 2022, mais n'a pas été publié, réduisant encore la période d'expérimentation, qui s'achèvera en août 2024¹.

(e) Trois rapports devront être remis au Parlement, mais le Gouvernement est déjà en retard sur les délais fixés par la loi

La loi prescrit la remise de **trois rapports au Parlement** par le Gouvernement dans les délais qu'elle fixe.

Le rapport prévu par l'article 194 doit notamment examiner les opportunités de modifier les procédures relatives aux autorisations d'urbanisme, **la fiscalité du logement, de la construction et de l'urbanisme**, ainsi que les **outils de maîtrise foncière et d'aménagement à la disposition des collectivités territoriales** en vue de l'objectif de réduction de l'artificialisation. Il doit également analyser les dispositifs existants de **compensation écologique, agricole et forestière** et émettre des propositions relatives à la **compensation de l'artificialisation** engendrée par des projets de surfaces commerciales, mentionnée à l'article 191 de la loi. **Ce rapport, qui**

¹ Jugé inefficace, le certificat de projet applicable projets soumis à autorisation environnementale au titre du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, sur lequel était calqué le certificat de projet prévu pour les projets conduits sur des friches, a été supprimé par la loi au n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

devait être remis avant le 21 février 2022, n'a toujours pas été transmis par le Gouvernement¹.

Deux autres rapports sont attendus à des échéances plus lointaines :

- un **rapport d'évaluation** de l'expérimentation prévue par l'**article 212**, relative au **certificat de projet en friche**. Ce rapport devra être remis au terme de l'expérimentation, soit **avant le 21 août 2024**, mais ainsi qu'indiqué ci-dessus, la mesure n'est toujours pas applicable, faute de décret d'application ;

- le premier **rapport quinquennal**, prévu à l'**article 207**, relatif au **bilan de la politique de limitation de l'artificialisation de sols**, qui doit notamment évaluer l'efficacité des mesures nouvelles introduites par la loi, présenter des données chiffrées relatives à l'artificialisation et aux documents d'urbanisme, ainsi que les **moyens mis à disposition par l'État** à cette fin, et des recommandations de trajectoire de réduction pour la période décennale suivante, devra être **transmis avant le 21 août 2026²**.

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

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

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

Parmi les 29³ articles du chapitre, 10 articles appelaient des mesures d'application, réparties comme le présente le tableau ci-dessous. En outre, **trois rapports du Gouvernement** ont été demandés par le Parlement, et le chapitre contient une habilitation à prendre **une ordonnance**.

¹ Le contenu de ce rapport a en outre été enrichi par la loi « ZAN » du 20 juillet 2023 (cf. le chapitre correspondant dans le présent rapport).

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

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

Volet « Logement et rénovation énergétique » (articles du chapitre I du titre V : 148 à 180)	32
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	3
dont d'application directe	18
<i>nombre d'évaluations</i>	4
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	1
dont appelant des mesures d'application	11
<i>nombre de décrets en Conseil d'Etat</i>	1
<i>nombre de décrets simples</i>	0
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	1
<i>nombre d'évaluations</i>	0
Nombre total de mesures attendues	6

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

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

¹ Applicable au 1^{er} janvier 2025.

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

Art	Mesure	Applicabilité
179	Extension des missions des coopératives HLM afin de réaliser des travaux de rénovation énergétique	<i>Application directe</i>
180	Obligation d'élaboration par les collectivités territoriales d'une stratégie pluriannuelle de réduction de la consommation énergétique de leur patrimoine à usage tertiaire	<i>Application directe</i>

(a) Les articles d'application directe

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

- aux coordinations juridiques harmonisant les références à la performance énergétique (articles 150, 154, 159, 173, 174 et 175) ;

- aux objectifs de rénovation énergétique et à leur application (articles 151 et 156) ;

- aux objectifs de réduction de la consommation d'énergie et à leur application (articles 163 et 176) ;

- aux missions de certains acteurs, tels que l'ANAH, les ALEC, les OPH, les ESH ou les collectivités territoriales (articles 165, 166, 169, 170, 177, 178, 179, 180).

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

2 dispositions réglementaires sont encore en attente, dont celle suivante :

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

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

Cet arrêté est encore attendu.

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

16 mesures réglementaires ont été prises.

L'article 158 instaure une **obligation de réaliser des audits énergétiques** lors de la vente de logements en monopropriété des classes D, E, F et G. Ces audits doivent présenter **des propositions et un parcours de travaux permettant d'atteindre une rénovation énergétique performante** au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du CCH, c'est-à-dire l'atteinte de la classe

A ou B par des travaux sur six postes de rénovation (isolation des murs, isolation des planchers bas, isolation de la toiture, remplacement des menuiseries extérieures, ventilation, production de chauffage et d'eau chaude sanitaire).

Face aux difficultés liées à l'entrée en vigueur de cette obligation et après un premier décalage du calendrier d'application pour les logements classés F et G, **le Gouvernement a modifié l'arrêté du 4 mai 2022 définissant pour la France métropolitaine le contenu de l'audit énergétique par l'arrêté du 29 septembre 2023**. Pour les audits énergétiques réalisés à compter du 1^{er} avril 2024 en France métropolitaine, il est désormais mieux précisé la surface considérée par l'auditeur, pris en compte le confort hygrothermique et le fonctionnement de la ventilation pour le renouvellement de l'air et prévu que le contenu de l'audit formule au moins deux propositions de travaux de rénovation permettant d'atteindre au moins deux classes et de réaliser le traitement de deux postes d'isolation.

Les dispositions de cet article 158 seront applicables au plus tard au 1^{er} janvier 2028 en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte dans la mesure où le Gouvernement n'a toujours pas pris de décret qui fixerait une date préalable à cette échéance.

Le Gouvernement n'a pas remis au Parlement le rapport dressant le bilan de l'application de l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation alors que ce rapport aurait dû être déposé avant le 1er janvier 2024. Par contre, l'extension de l'obligation d'audit énergétique aux logements qui appartiennent à la classe E à partir du 1^{er} janvier 2025 a bien été fixée par le décret du 4 mai 2022.

Le Gouvernement a également pris le décret d'application de l'article 160 visant à préciser les conditions des « interdictions de louer » et leurs dérogations. Il s'agit du décret en Conseil d'État n° 2023-796 du 18 août 2023. À compter du 1^{er} janvier 2025, le critère de performance énergétique minimale du logement décent correspondra désormais à un niveau de performance minimal au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire à un diagnostic de performance énergétique (DPE) de niveau G, puis au 1^{er} janvier 2028 de niveau F et au 1^{er} janvier 2034 de niveau E. Ce décret vient préciser les logements soumis à des contraintes architecturales ou patrimoniales pour lesquels le juge ne pourra pas ordonner la réalisation de travaux visant à permettre le respect de ce niveau de performance minimal en application de l'article 20-1 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. Ces logements sont ceux pour lesquels :

- a) Les travaux nécessaires feraient courir un risque de pathologie du bâti, affectant notamment les structures ou le clos et couvert des bâtiments, attesté par une note argumentée rédigée, sous sa responsabilité, par un homme de l'art ;
- b) Les travaux entraînant des modifications de l'état des parties extérieures, y compris du second œuvre, ou de l'état des éléments d'architecture et de décoration de la construction, qui ont fait l'objet, pour ce

motif, d'un refus d'autorisation par l'autorité administrative compétente – un architecte des bâtiments de France - sur le fondement des dispositions du code du patrimoine, du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme.

Le détail des autres mesures règlementaires, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de l'an passé.

(d) Les articles d'habilitation et les ordonnances

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

Ce texte permet de :

- compléter et **renforcer le régime de police administrative sur le contrôle des règles de construction** en mobilisant des outils mieux adaptés (mise en demeure, sanctions administratives proportionnées...), permettant plus de réactivité et d'efficacité ;

- faire évoluer la liste des attestations de respect des règles de construction demandées lors des constructions neuves. **Les risques liés à la construction sur terrain argileux, dit retrait-gonflement des argiles, font l'objet d'une nouvelle attestation à l'achèvement des travaux.** Il s'agit de prévenir ce risque majeur, qui deviendra plus fréquent et plus coûteux avec le changement climatique. En regard, et par souci de simplification, l'attestation portant sur la réalisation de l'étude des solutions d'approvisionnement en énergie ne sera plus demandée ;

- préparer une amélioration de la collecte et de l'exploitation des attestations par la **création d'une plateforme numérique qui permettra de renforcer l'accompagnement des acteurs pour une meilleure prise en compte de la réglementation.** Le dispositif retenu sera précisé par voie règlementaire.

(e) Les rapports en attente de remise

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

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

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

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

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

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

Volet « Forêt » (articles du titre III : 30 à 102¹)	9
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
dont d'application directe	5
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	1
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
dont appelant des mesures d'application	3
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	0
<i>nombre de décrets simples</i>	3
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	0
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
Nombre total de mesures attendues	3
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	1

(a) Le volet forêt

Le volet forestier de la loi « Climat-Résilience » avait été renvoyé à la commission des affaires économiques du Sénat.

À l'issue de son examen par le Parlement, il comprenait neuf articles dont la plupart tendent à moderniser les grands objectifs et principes de la politique forestière : cinq d'application directe, un portant demande de rapport et trois nécessitant des mesures réglementaires d'application.

Comme l'an dernier, aucun des trois textes réglementaires attendus n'a été pris, et le rapport demandé n'a pas été remis au Gouvernement. Le retard du Gouvernement est d'autant plus incompréhensible que le volet forestier de la loi appelait peu de mesures réglementaires d'application.

¹ Ces articles ne sont pas continus.

Ainsi, **l'exigence de qualification professionnelle des exploitants forestiers souhaitant exporter du bois non transformé**, prévue à **l'article 55** de la loi, qui devait se traduire par la mise en place d'une **carte professionnelle** d'exploitant forestier acquise selon des modalités définies par décret, **n'est toujours pas applicable. C'est d'autant plus regrettable que les exportations de bois non transformé se poursuivent**. Les qualifications mentionnées au présent article doivent porter à la fois sur les connaissances des règles applicables en matière de traitement sanitaire du bois et sur la prise en compte des enjeux climatiques et environnementaux dans l'activité d'exploitant forestier (cf. précisions à ce propos dans le bilan de l'application des lois au 31 mars 2023).

Le ministère chargé des forêts **n'a pas procédé à la révision à mi-parcours du Programme national de la forêt et du bois (PNFB)** qui aurait déjà dû conduire à actualiser le décret n° 2017-155 s'agissant du PNFB courant de 2016 à 2026, comme cela lui était pourtant demandé à **l'article 57**. Bien que la procédure de révision du PNFB soit lourde, elle est rendue nécessaire par les crises sanitaires et feux de forêt exceptionnels des dernières années, sauf à considérer qu'il ne s'agit que d'une vague feuille de route non contraignante n'ayant pas vocation à être appliquée.

L'article 58 établit clairement le principe qu'à partir de 2023 **l'inventaire forestier est réalisé dans les Outre-mer, comme dans l'hexagone, selon des modalités adaptées aux particularités de ces derniers**. Cet article devrait amener progressivement l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) à réaliser cet inventaire, en particulier grâce aux moyens fournis par les nouvelles technologies. Le principe d'*adaptation* de cet inventaire ne devant pas être le prétexte à une *absence* d'inventaire, le Gouvernement devrait user de son pouvoir réglementaire¹ pour définir des modalités d'adaptation de nature à faciliter l'application de cet article.

Enfin, prévu à **l'article 52**, le rapport sur des paiements pour services environnementaux à destination des forestiers n'a pas été remis au Parlement².

Au-delà de ces mesures nécessitant explicitement des textes réglementaires pour être applicables, les articles 50, 54 et 56 pourraient opportunément se traduire par une déclinaison réglementaire (cf. bilan de l'application des lois au 31 mars 2023).

(b) Le volet alimentation

Outre de nombreuses mesures d'application directe, le volet alimentation de la loi « Climat-Résilience » traité par la commission des affaires économiques nécessitait peu de mesures d'application. Néanmoins, le même constat que celui dressé à l'occasion du précédent bilan d'application

¹ En actualisant le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

² Sur ce sujet, il faut toutefois relever la publication d'un rapport en 2021 par l'association WWF dans le cadre d'une convention avec l'Office français de la biodiversité, concluant à la perfectibilité des outils actuels (label bas-carbone, procédure Systèmes écosystémiques de FSC).

des lois s'impose, ces dispositions n'ont pas été prises et la remise des rapports demandés par le Parlement, est pour le moins imparfaite.

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

En outre, **l'article met en œuvre une expérimentation, éligible à toutes les collectivités locales volontaires, visant à proposer quotidiennement le choix d'un menu végétarien dans les services de restauration collective dont elles ont la charge.** Cette expérimentation, d'une durée de deux ans, doit faire l'objet d'une évaluation remise au Parlement et rendue publique au moins six mois avant le terme de l'expérimentation. À date du 31 mars 2022, à l'occasion de la rédaction du précédent bilan d'application des lois, et moins de six mois avant la fin de l'expérimentation, le rapport n'avait pas été remis. Il a toutefois été transmis au Parlement le 13 octobre 2023. Ce rapport souligne qu'en raison d'un échantillon trop faible de répondants, traduisant une très faible adhésion à l'expérimentation, **il n'est pas possible de fournir une analyse robuste** de celle-ci. Le rapport indique en outre que « *parmi les causes de non adhésion à l'expérimentation, le contexte réglementaire pose problème aux responsables de restaurants collectifs pour se porter volontaires sans se placer dans une situation de non-conformité au regard de la réglementation ou de la qualité nutritionnelle des menus servis.* ». **L'article 252 prévoyait bel et bien un texte réglementaire visant à encadrer l'expérimentation. Ce texte n'a pas été pris, comme le précédent bilan l'avait déjà souligné,** les services du ministère considérant alors que le décret n°2011-1227 du 30 septembre 2011 se suffisait à lui-même.

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

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

Il a ainsi ajouté :

- les **produits locaux et circuits courts**, reprenant une définition juridique précisée dans le droit de la commande publique (produits dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture) ;

- les **produits labellisés commerce équitable**, qui n'entraient pas auparavant dans la liste à proprement parler même s'ils pouvaient être favorisés.

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

À ce titre, **le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 précité ne semble plus à jour puisque son article 2 renvoie toujours à la date du 31 décembre 2029.**

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

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

Enfin, le V de l'article prévoit la publication chaque année, au 1^{er} janvier, d'un **bilan statistique annuel** de l'application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime, afin de disposer de données nécessaires pour suivre la réalité des approvisionnements dans la restauration collective. **Un rapport a bien été transmis à date du 24 mai 2023, au titre de l'année 2022.** Il conviendra d'être vigilant quant à la transmission d'une version actualisée de ce rapport, au titre de l'année 2023.

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

L'**article 274** assure que les objectifs figurant dans les documents de programmation stratégique de la future politique agricole commune sont compatibles avec plusieurs stratégies environnementales : la stratégie bas

carbone, la stratégie nationale pour la biodiversité, le plan national de prévention des risques pour la santé, liés à l'environnement ainsi que la stratégie nationale de lutte contre la déforestation. Ce document de programmation, les éventuelles modifications qui pourraient y être apportées ainsi que le rapport de performance prévu par la PAC doivent faire l'objet d'une transmission annuelle au Parlement, tout en étant rendu public. **Le PSN a bien été transmis en 2022, mais pas le rapport de performance appelé par l'article. Aucun document n'a été remis au Parlement depuis**, ce qui est dommageable d'autant plus dans un contexte d'interrogations fortes autour de certaines dispositions de l'actuelle programmation PAC, et de son articulation avec d'autres politiques publiques, notamment en matière d'environnement.

L'article 275 réforme enfin les conditions d'utilisation du **label commerce équitable** en le réservant aux produits satisfaisant à tout un ensemble de conditions déterminées à l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. En outre, le législateur a entendu modifier les conditions de reconnaissance de ces labels et des systèmes de garantie : ils sont désormais reconnus, pour une durée renouvelable de trois ans, par la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises. Un décret doit venir préciser les missions et la composition de cette plateforme qui existe déjà mais hors de tout cadre réglementaire. **Ce décret, n'a toujours pas été publié, plus de deux ans et demi après la publication de la loi.**

Art.	Mesure	Applicabilité
252	Proposition obligatoire d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire ainsi que d'un menu végétarien quotidien dans la restauration collective de l'État et expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire dans les collectivités territoriales volontaires	<i>Partiellement applicable</i>
253	Intégration de modules sur la diversification des sources de protéines dans la formation continue et initiale relative à la cuisine	<i>Application directe</i>
254	Exclusion des denrées alimentaires composées de cultures cellulaires ou tissulaires dans la restauration collective d'établissements publics scolaires, universitaires, sociaux, médicaux-sociaux, de santé et pénitentiaires	Non applicable
257	Extension des obligations relatives à la qualité des approvisionnements en restauration collective publique à la restauration collective privée et révision de la liste des produits à promouvoir en restauration collective	<i>Application directe</i> <i>Rapport remis</i>

Art.	Mesure	Applicabilité
258	Enrichissement de la convention entre l'établissement scolaire et la collectivité territoriale de rattachement par un volet relatif à la restauration scolaire afin de répondre aux objectifs en matière d'approvisionnements en produits à promouvoir listés au sein du code rural et de la pêche maritime	<i>Application directe</i>
259	Rapports relatifs à la mise en œuvre d'un chèque alimentation durable	<i>Application directe</i> <i>Rapports non remis</i>
260	Révision de la définition de l'aide alimentaire pour y inclure un critère de qualité des denrées alimentaires	<i>Application directe</i>
261	Objectif d'une surface agricole utile cultivée en légumineuses de 8 % en 2030	<i>Application directe</i>
262	Objectif de la politique agricole et de l'alimentation de reconnaître les externalités positives de l'agriculture	<i>Application directe</i>
260	Promotion de la préservation de haies et des alignements d'arbres intra parcellaires et promotion de la préservation des prairies permanentes	<i>Application directe</i>
260	Objectif de sauvegarde la souveraineté alimentaire de la France	<i>Application directe</i>
274	Compatibilité des objectifs de la PAC avec ceux de certaines stratégies environnementales	<i>Application directe</i>
275	Durcissement des conditions pour recourir au label commerce équitable	Non applicable
276	Définition des labels privés en matière alimentaire	<i>Application directe</i>
278	Fixation d'un objectif de structuration de filières respectueuses de l'environnement pour la politique agricole en matière de qualité	<i>Application directe</i>

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

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

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

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

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

Au 1^{er} avril 2024, **6 articles ont trouvé une application** ; parmi ces articles, 4 sont d'application directe, 1 a nécessité un décret et 1 autre un arrêté.

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

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

Dans le cadre de l'avant-projet de loi « Souveraineté énergétique », le Gouvernement a envisagé de modifier le régime concessif applicable à la CNR, puisque l'article 16 de cet avant-projet disposait que « *le Gouvernement [était] habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi portant sur l'utilisation de l'énergie hydraulique en [...] adaptant le régime modifié d'autorisation et d'exploitation à la concession créée par la loi du 27 mai 1921 modifiée approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône, de la frontière suisse à la mer, au triple point de vue des forces motrices, de la navigation et des irrigations et autres utilisations agricoles, et créant les ressources financières correspondantes.* »

Le rapporteur déplore cette disposition : si une solution doit être trouvée pour éteindre le contentieux pesant sur les concessions hydroélectriques du groupe EDF, la position de ses concurrents, tel que la CNR, qui restent à l'écart de ce contentieux, ne doit pas être déstabilisée.

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

(1) Les articles d'application directe

4 articles sur 7, soit 57 % du texte, sont d'application directe. Ces articles concernent :

- La prolongation de la concession jusqu'en 2041 (article 1^{er}) ;
- L'inscription des aménagements dans la réalisation des objectifs de la politique énergétique nationale, dont l'atteinte de la « neutralité carbone » à l'horizon 2050 (article 2) ;
- L'approbation législative des nouveaux cahiers des charges général et schéma directeur et leur substitution aux anciens (article 5) ;
- La modification des certaines dispositions applicables en matière de comptabilité et de domanialité (article 7), avec :
 - L'application du plan comptable général, sous réserve de la séparation des activités de fourniture d'électricité aux consommateurs finals, de la production d'un compte spécial de la concession et de la mise en place d'une comptabilité analytique ;
 - La faculté de délivrance des titres d'occupation du domaine public de l'État pour une durée n'excédant pas le terme normal de la concession.

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

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

En effet, les statuts de la société unique ou des sociétés qui sont substituées au concessionnaire après autorisation doivent être approuvés par décret en Conseil d'État, après avis des ministres en charge des travaux publics, des finances et de l'agriculture (article 3).

Sur cette base ont été pris un **décret n° 59-771 du 26 juin 1959 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Compagnie nationale du Rhône** puis un **décret n° 2003-512 du 16 juin 2003 approuvant les nouveaux statuts de la Compagnie nationale du Rhône et modifiant le décret n° 59-771 précité.**

De plus, le comité de suivi de l'exécution de la concession, auxquels sont soumis les programmes pluriannuels quinquennaux et le programme de travaux supplémentaires et qui peut comprendre des Députés et des Sénateurs, peut être organisé en trois commissions territoriales, par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés (article 4).

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

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

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

Doivent être définis :

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

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

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

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

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

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

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

- La détermination des modalités de la compensation financière par **arrêté** de l'autorité concédante (article 3) ;

- La fixation du pourcentage des réserves en énergie par **arrêté** conjoint du ministre de l'énergie et du ministre de l'agriculture (article 27) ;

- La réglementation de l'accès aux cours d'eau par **arrêté** du représentant de l'État dans le département et l'implantation de la signalisation de police par **arrêté** du maire ou du représentant de l'État (article 31) ;

- Le retranchement de tout ou partie des programmes après mise en demeure par **décret en Conseil d'État** (article 41) ;

- La prononciation de la déchéance par **décret** (article 42) ;

- La détermination des frais de contrôle par **arrêté** du ministre chargé de l'énergie ou du délégué du représentant de l'État dans le département et la définition du modèle de compte rendu remis à chaque service technique par **arrêté** de l'autorité exploitante (article 48).

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

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

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

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

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

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

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

Dans sa décision du 9 mars 2023, relative à la loi « Aper », **le Conseil constitutionnel a censuré 11 articles au titre de l'article 45 de la Constitution.**

Pour autant, **seuls 2 de ces articles avaient été suivis par notre commission et aucun d'entre eux n'avaient été introduits à son initiative.**

Autre point notable, le Conseil constitutionnel a estimé que la faculté pour l'autorité administrative de tenir compte de l'implantation dans une zone d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'électricité renouvelable, le cas échéant par une modulation annuelle du tarif de rachat de l'électricité compensation tout ou partie des pertes de productibles dues à des conditions d'implantation moins favorables que la moyenne, introduit à L. 311-10-1 du code de l'énergie, par l'article 17 de la loi « Aper », ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi.

Le rapporteur se félicite d'avoir obtenu, en préparation de la commission mixte paritaire (CMP), l'interdiction de tout effet discriminatoire entre les candidatures dans le cadre de cette disposition introduite à l'Assemblée nationale, ce qui a contribué à garantir sa constitutionnalité.

Le tableau ci-après recense les articles suivis par la commission ainsi censurés :

Article	Objet	Commentaire
48	Modification des critères d'éligibilité aux opérations d'autoconsommation collective.	Introduit par un <u>amendement parlementaire à l'Assemblée nationale</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>
49	Attribution du surplus des opérations d'autoconsommation collective mise en œuvre par les organismes d'hébergement à loyer modéré (HLM) aux travaux de ces organismes.	Introduit par un <u>amendement parlementaire à l'Assemblée nationale</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>

Au 1^{er} avril 2024, **27 articles ont trouvé une application** : parmi ces articles, 20 sont d'application directe, 1 a nécessité une ordonnance et 8 un décret ou un arrêté. De plus, 1 rapport d'évaluation a été remis.

Pour autant, 8 articles ne sont pas pleinement applicables (articles 15, 18, 32, 80, 86, 88, 93 et 98), tandis que 5 rapports d'évaluation sont encore attendus (articles 30, 75, 108, 109 et 112).

(1) Les articles d'application directe

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

Ces articles concernent :

- L'identification, par les communes ou leurs groupements le souhaitant, de zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables (article 15) ;

- La faculté, pour l'autorité administrative, de tenir compte de l'implantation dans une zone d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'électricité renouvelable, le cas échéant par une modulation annuelle du tarif de rachat de l'électricité compensant tout ou partie des pertes de productibles dues à des conditions d'implantation moins favorables que la moyenne (article 17) ;

- L'application d'un certificat de projet aux sociétés d'économie mixtes locale dont les collectivités territoriales sont l'autorité compétente (article 18) ;

- L'inscription « en dur », dans la loi « Aper », de dispositions initialement prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance mentionnée à l'article 26 de cette même loi (abrogation d'une contribution communale pour le financement des réseaux, octroi à la Commission régulation de

l'énergie – CRE – d'une compétence d'harmonisation des contrats d'accès à ces réseaux, allongement du schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables – S3REnR –, application d'un tel schéma en Corse, actualisation des méthodes et des calculs de coût, possibilité de mutualisation des travaux de raccordement en matière d'électricité et de fibre optique) (article 29) ;

- La faculté, à titre expérimental et pour une durée de deux ans, pour les gestionnaires des réseaux de distribution de définir la prescription relative à l'énergie réactive par une installation de production, dans les contrats d'accès au réseau, pour compenser les élévations de tension sur les réseaux publics de distribution et de transport lorsque cela est techniquement possible (article 30) ;

- La faculté, pour le ministre chargé de l'énergie, de demander au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité d'engager par anticipation les études et les travaux pour le raccordement d'installations de production d'électricité en mer, la CRE veillant à la pertinence technique et économique de ces investissements (article 31) ;

- La faculté, pour les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), de recevoir des aides pour le financement d'une partie des travaux d'établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage, notamment lorsque ces travaux visent à faciliter l'insertion des énergies renouvelables sur le réseau et le développement de services de flexibilité (article 33) ;

- La possibilité, pour l'autorité administrative, d'accorder, de manière exceptionnelle et temporaire, des dérogations au débit à laisser à l'aval, en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement constatée par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (article 72) ;

- La possibilité, pour le concessionnaire en accord avec l'autorité administrative, de bénéficier d'une autorisation temporaire d'augmentation de la puissance, en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement, et d'une modification du contrat de concession, dès lors que les modifications sont de faible montant (article 74) ;

- Le bénéfice, pour les installations de biogaz par méthanisation produit exclusivement à partir d'effluents d'élevage, d'un régime de soutien complémentaire dans les conditions fixées par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) (article 77) ;

- La facilitation des procédures d'urbanisme pour les projets de production de biogaz, aux titres du règlement national d'urbanisme (RNU), du plan local d'urbanisme (PLU) et de la carte communale (CC) (article 78) ;

- La promotion de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone (intégration à la PPE et aux comités régionaux de l'énergie, application du critère du « bilan carbone » conditionnant l'éligibilité des projets d'hydrogène

renouvelable et bas-carbone aux appels d'offres, consolidation des compétences de la CRE et des AODE en matière de déploiement des installations de production, facilitation des mutualisations d'études ou d'ouvrages dans le cadre des plateformes industrielles) ([article 81](#)) ;

- La prise en compte, pour l'établissement du complément de rémunération, des cas dans lesquels l'installation est détenue par une communauté d'énergie renouvelable ou une communauté énergétique citoyenne ([article 87](#))¹ ;

- Le renforcement du critère du « bilan carbone » pour les projets d'électricité et de gaz renouvelables soutenus par appels d'offres et l'intégration du stockage des énergies renouvelables à la loi quinquennale sur l'énergie ([article 89](#)) ;

- Le remplacement des énergies fossiles par de la biomasse dans les centrales recourant aux énergies fossiles, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (ZNI), à l'exception de la Corse, dans le cadre des PPE distinctes ([article 99](#)) ;

- L'ajout de l'objectif de parvenir à l'autonomie énergétique et à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution à l'horizon 2030 ([article 101](#)) ;

- L'extension des S3REnR, dans les départements et les régions d'Outre-mer, aux postes du réseau public de distribution équipés de transformateurs ou d'autotransformateurs avec régulateur et aux liaisons du réseau de distribution de raccordement aux postes de transformation entre le réseau public de distribution et le réseau public de transport dès lors que ces liaisons ne sont pas destinées à desservir des consommateurs ([article 102](#)) ;

- La ratification de deux ordonnances ([article 104](#)) :

▪ L'ordonnance n° 2019-501 du 22 mai 2019 portant simplification de la procédure d'élaboration et de révision des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables ;

▪ L'ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020 relative au règlement transactionnel par le président de la CRE du remboursement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

- L'abaissement, de deux à un mois, du délai de raccordement au réseau public de distribution d'électricité d'une installation de production d'électricité à partir de sources renouvelables d'une puissance installée inférieure ou égale à 3 kilovoltampères (kVA) ([article 105](#)) ;

- L'abaissement, de dix-huit à douze mois, du délai de raccordement à ce même réseau des autres installations ([article 106](#)).

¹ Cette disposition est applicable après notification auprès de la Commission européenne.

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

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

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

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

7 articles sur 39, soit 18 % des articles délégués, sont pleinement applicables.

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

1° de supprimer les dispositions et les références devenues sans objet ou obsolètes ainsi que les incohérences rédactionnelles ;

2° d'améliorer la cohérence interne, la coordination et la lisibilité des dispositions relatives à l'accès et au raccordement aux réseaux publics d'électricité, en modifiant le cas échéant la codification de celles-ci ;

3° de clarifier les modalités de prise en charge des coûts de raccordement au réseau par les redevables de la contribution au titre du raccordement ou par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) mentionnés aux articles L. 341-2, L. 341-2-1 et L. 341-4-2 du code de l'énergie, sans modifier la répartition actuelle de ces prises en charge ni aggraver leur niveau ;

4° d'adapter, pour les ZNI, les procédures d'élaboration et d'évolution des S3REnR prévues à l'article 29 de la loi, en tenant compte des spécificités de ces territoires ;

5° de modifier, le cas échéant, pour les ZNI, la définition du périmètre de mutualisation mentionné à l'article L. 321-7 du code de l'énergie, pour l'adapter aux spécificités géographiques de ces territoires, sans remettre en cause les modalités de réfaction prévues pour les installations de production d'électricité à partir de source renouvelable au 3° de l'article L. 341-2 et au 3°

du I de l'article L. 341-2-1 du même code, ni remettre en cause les dispositions applicables aux entreprises fortement consommatrices d'électricité mentionnées à l'article L. 351-1 dudit code, ni remettre en cause les compétences dévolues aux autorités organisatrices ou concédantes du réseau public de distribution d'électricité en matière d'établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution mentionnées à l'article L. 322-6 du même code ;

6° de prévoir les conditions dans lesquelles les conventions de raccordement mentionnées aux articles L. 342-4 et L. 342-9 du même code peuvent permettre une évolution par rapport à la puissance de raccordement par rapport à la puissance effectivement mise à disposition par le gestionnaire des réseaux publics d'électricité, à des fins de dimensionnement optimal du réseau sur les plans technique et économique.

Il est précisé d'une part, que l'élaboration du projet d'ordonnance associe la CRE, les gestionnaires des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, les AODE, les représentants des collectivités territoriales intéressées et les représentants des producteurs d'électricité renouvelable et, d'autre part, qu'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.

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

Cette ordonnance est venue procéder à la réforme des modalités de raccordements des projets de production d'énergies renouvelables aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, et notamment les S3REnR, le TURPE et les réfections tarifaires liées pour ces projets ou encore les compétences de la CRE, des gestionnaires de ces réseaux ou des AODE.

Le rapporteur constate que l'ordonnance conserve les deux dispositions qu'il avait inscrites en dur à l'article 29 de la loi « Aper » : d'une part, l'abrogation de la contribution des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au financement de l'extension des réseaux publics de distribution d'électricité, à compter d'un délai de 6 mois suivant la promulgation de cette loi (article L. 342-11 du code de l'énergie) ; d'autre part, l'approbation par la CRE des modèles de contrats aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité entre les gestionnaires de ces réseaux et les consommateurs et producteurs d'électricité (articles L. 111-91 et L. 134-3 du même code).

De plus, le rapporteur observe que l'ordonnance maintient telles quelles plusieurs dispositions qu'il avait négociées avec le Gouvernement puis l'Assemblée nationale, au même article 29 de la loi « Aper » :

- le raccordement et l'accès non discriminatoires aux réseaux du gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité (article L. 322-8 du code de l'énergie) ;

- l'inscription des ouvrages destinés à desservir une installation de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans le S3REnR (article L. 342-1 complété par l'article L. 342-4) ;

- l'introduction de modalités d'application spécifiques à la Corse pour le S3REnR (article L. 322-8 devenu article L. 361-1 du même code) ;

- les principes de calcul de la contribution due au gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité (article L. 342-8 complété par l'article L. 342-19) ;

- l'inclusion des travaux de pose de fibre optique parmi les travaux de raccordement du gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité (article L. 342-13 devenu article L. 342-7) ;

- les références à la répartition des compétences (article L. 342-5 devenu article L. 342-25), à la prise en charge des coûts non couverts par le TURPE (article L. 342-6 devenu L. 342-12) et aux contributions dues par le producteur (article L. 342-6 devenu L. 342-12 et L. 342-12 devenu L. 342-13 à 342-15).

En revanche, le rapporteur relève plusieurs modifications problématiques des dispositions issues de l'article 29 de la loi « Aper » :

- Au-delà de la suppression de la contribution locale, le Gouvernement a ajouté le principe selon lequel « *le demandeur d'un raccordement aux réseaux publics de distribution d'électricité est le redevable de la contribution* » (article L. 342-21 du code de l'énergie) : il a donc choisi de faire porter sur le redevable, et non le TURPE, les coûts induits ;

- La prise en compte dans le TURPE d'une partie des coûts de raccordement et d'une partie des coûts des prestations annexes a été maintenue mais ont été ajoutés à cette prise en charge « *notamment, l'ensemble des coûts de renforcement* » (article L. 341-2 du code de l'énergie) ;

- Les différentes réfections tarifaires - de 40 et 60 % - appliquées sur le TURPE ont été maintenues mais ont été exclus les coûts « *qui ne sont pas constitutifs de coûts de renforcement* » et ajouté un taux de réfaction de « *100 % pour les travaux consistant à remplacer ou à adapter les ouvrages existants ou à créer des canalisations en parallèle de canalisations existantes pour en éviter le remplacement, en cas de raccordement en basse tension de consommateurs finals effectué par le gestionnaire du réseau de distribution* » (article L. 341-2-1 devenu L. 342-11 du code de l'énergie) ;

- La révision des S3REnR a été conservée mais les critères devant assurer la pertinence technique et économique des investissements sont passés d'un « *décret pris sur proposition* » à un « *décret pris après avis* » de la CRE (article L. 321-7 devenu L. 342-3 du code de l'énergie).

De plus, le rapporteur regrette des modifications des articles 32, 102, 105 et 106 de la loi « Aper » :

- L'article L. 342-7-2 du code de l'énergie, créé par l'article 32 de la loi « Aper », sur la réalisation par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité d'un ensemble d'ouvrages non constitutifs d'un renforcement, a été abrogé pour être remplacé par un article L. 342-2 supprimant trois alinéas de l'article initial, dont les références à la quote-part devant être mise à la charge du demandeur ainsi qu'au décret en Conseil d'État ;

- L'article L. 361-1 du code de l'énergie, créé par l'article 102 de la loi « Aper », sur l'extension du périmètre de mutualisation du S3REnR, a été remplacé par un article L. 361-2 du même code : cette article ne prévoit plus que « *le périmètre de mutualisation du schéma est étendu aux postes du réseau public de distribution équipés de transformateurs ou d'autotransformateurs avec régulateur et aux liaisons du réseau de distribution de raccordement aux postes de transformation entre le réseau public de distribution et le réseau public de transport dès lors que ces liaisons ne sont pas destinées à desservir des consommateurs* » mais que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, le périmètre de mutualisation du schéma peut être étendu, dans des conditions fixées par voie réglementaire, à des ouvrages du réseau public de distribution exploités à une tension supérieure ou égale à 15 kV* » ;

- Enfin, l'article L. 342-3 du code de l'énergie, modifié par les articles 105 et 106 de la loi « Aper », sur les délais de raccordements des projets d'installations de production d'électricité renouvelable au réseau de distribution d'électricité, est devenu l'article L. 342-8, dont le contenu est toutefois inchangé.

Autre point, le rapporteur constate que le Gouvernement a prévu, dans ce projet de loi de ratification de l'ordonnance (articles 2 et 3), une coordination manquante à l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme ; il regrette que la rédaction de l'habilitation à légiférer par ordonnance, telle que proposée par le Sénat, n'ait pas été maintenue car celle-ci lui aurait permis de prendre « *toute mesure relevant du domaine de la loi, pour modifier [notamment] l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme* ».

Enfin, le rapporteur observe que les dispositions de l'ordonnance contiennent 18 références à des décrets et 5 références à des arrêtés : les prochains exercices de contrôle de l'application des lois devront veiller à leur mise en œuvre rapide, complète et effective.

Au total, le rapporteur déplore l'utilisation extensive de l'habilitation à légiférer par ordonnance, qui a permis au Gouvernement de revenir sur certains éléments du compromis de CMP.

Il rappelle que l'habilitation à légiférer par ordonnance contenait plusieurs garde-fous qui n'ont pas été respectés ; en effet, l'article 26 disposait que l'ordonnance devait intervenir « *sans modifier la répartition actuelle [des] prises en charge ni aggraver leur niveau* » et « *sans remettre en cause les modalités de réfaction prévues pour les installations de production d'électricité à partir de source renouvelable au 3° de l'article L. 341-2 et au 3° du I de l'article L. 341-2-1 du même*

code, ni remettre en cause les dispositions applicables aux entreprises fortement consommatrices d'électricité mentionnées à l'article L. 351-1 dudit code, ni remettre en cause les compétences dévolues aux autorités organisatrices ou concédantes du réseau public de distribution d'électricité en matière d'établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution mentionnées à l'article L. 322-6 du même code ».

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

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2024-281 du 29 mars 2024**.

Ce décret est venu qualifier 43 sites, dont ceux de Dunkerque, Fos-sur-Mer, Le Havre, Grand Puits, Le Lacq ou Saint-Avoid (article 1^{er}).

Il a précisé que, lorsqu'un site regroupe plusieurs installations industrielles localisées sur un même territoire délimité et cohérent du point de vue industriel, ce site s'entend comme le territoire de la ou des communes où sont localisées ces installations ou, à défaut, la plateforme industrielle correspondante (article 1^{er}).

L'**article 28** prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, fixe les conditions et les critères permettant, dans une zone géographique donnée, que l'autorité administrative puisse, sur proposition du gestionnaire du réseau de transport d'électricité fixer, pour le raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité de projets d'installation et d'opérations de modification d'installation engendrant un délai supérieur à 5 ans¹, un ordre de classement des demandes.

Il est précisé que les conditions et critères ainsi fixés tiennent compte notamment des dates prévisionnelles de mise en service de ces projets d'installation et d'opération mentionnés, des caractéristiques et des réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES) permises par ces projets, ainsi que des dates de réception par le gestionnaire de réseau des demandes de raccordement associées.

Dans ce contexte, un **décret n° 2023-1417 du 29 décembre 2023** a été pris.

Le préfet de région est l'autorité compétente pour fixer l'ordre de classement des demandes de raccordement (article 2). Pour ce faire, il communique aux demandeurs de raccordement les critères pris en compte, qui disposent d'un délai de 15 jour à 1 mois pour lui communiquer les informations (article 6), définit l'ordre d'attribution des capacités disponibles et prévisionnelles, dans un délai de 4 mois à compter de sa saisine (article 8), puis le notifie à la CRE, aux gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité et aux AODE (article 10). En cas de constat

¹ *Voire 3 ans s'agissant de La Réunion.*

d'impossibilité de réduire le délai, il peut décider de ne pas fixer d'ordre de classement (article 9).

Ces critères peuvent être la date prévisionnelle de mise en service du projet, les caractéristiques du projet, la date de réception de la demande de raccordement par le gestionnaire de réseau, les réductions des émissions de GES permises par le projet, la date d'acceptation de la proposition de raccordement par le gestionnaire du réseau, la sécurisation juridique et financière du projet ou le caractère flexible de la consommation du flexible (article 7).

Le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité définit la zone géographique et demande la fixation de l'ordre de classement (articles 3 et 5). Il notifie aux demandeurs la décision du préfet de région, dans un délai de trois mois à compter de la notification de cette décision (article 11).

Le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité constate le délai de 5 ans ; ce délai correspond au délai entre l'acceptation par le demandeur de la proposition de raccordement et la date prévisionnelle à compter de laquelle le gestionnaire du réseau aura achevé l'ensemble des travaux permettant de garantir au demandeur la puissance de raccordement sollicitée (article 4).

Le rapporteur constate que le décret excède largement le champ de l'article 28 de la loi « Aper », puisque l'article 14 de ce décret vient ajouter les litiges liés aux décisions prises en application de cet article à la liste des recours pour lesquels la cour administrative d'appel de Paris est compétente en premier et en dernier ressorts (article R. 311-2 du code de justice administrative) : s'il n'est pas hostile à la finalité de la mesure, il en dénonce en revanche la méthode.

L'article 54 prévoit six occurrences à un décret en Conseil d'État pour définir :

- les modalités d'application de l'article L. 314-36 du code de l'énergie définissant les installations agrivoltaïques dont :

▪ Les services attendus, ainsi qu'une méthodologie définissant la production agricole significative et le revenu durable en étant issu ;

▪ Les conditions de déploiement et d'encadrement de l'agrivoltaïsme ;

▪ Les modalités de suivi et de contrôle des installations, ainsi que les sanctions en cas de manquement.

- les modalités d'application de l'article L. 314-39 du code de l'énergie, selon lesquelles, lorsque l'autorité administrative est saisie d'une demande d'autorisation d'une installation agrivoltaïque, elle en informe sans délai le maire de la commune et le président de l'EPCI concernés ;

- les prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement et de remise en état du site, les conditions de constitution et

de mobilisation des garanties financières ainsi que les conditions de constatation par le représentant de l'État dans le département d'une carence pour conduire ces opérations et les formes dans lesquelles s'exerce, dans cette situation, l'appel aux garanties financières, prévues à l'article L. 314-10 du code de l'énergie ;

- les modalités d'application de l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme, permettant d'apprécier la compatibilité des ouvrages de production d'énergie solaire avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière ainsi que la durée minimale, antérieure à la loi « Aper », depuis laquelle sont réputés inexploités les sols pouvant être identifiés au sein des surfaces agricoles et forestières ouvertes à un projet d'installation ;

- les conditions d'application de la section 9 du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de l'urbanisme sur les installations de production d'énergie photovoltaïque sur des terrains agricoles, naturels et forestiers, mentionnées à l'article L. 111-34 du même code.

Complémentairement, l'article L. 111-32 renvoie à la voie réglementaire le soin de définir la durée à l'issue de laquelle le propriétaire du terrain d'assiette est tenu d'enlever un ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire et de remettre en état le terrain au plus tard.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2024-318 du 8 avril 2024**.

En premier lieu, ce décret précise le cadre réglementaire applicable aux installations agrivoltaïques, et notamment leur définition.

La parcelle à prendre considération, qui peut être différente de la parcelle cadastrale ou de celle agricole, correspond au périmètre supportant le projet d'installation agrivoltaïque et délimitée par les limites physiques d'une implantation de panneaux photovoltaïques (article R. 314-108 du code de l'énergie).

La notion d'agriculteur actif correspond à celle existante ; la durée au cours de laquelle l'exploitation de l'installation peut se poursuivre sans un tel agriculteur ne peut pas excéder dix-huit mois (article R. 314-109 du même code).

Les services devant être apportés par l'installation sont ainsi précisés :

- L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques consiste : d'une part, en une amélioration des qualités agronomiques du sol ; d'autre part, en une augmentation du rendement de la production agricole ou, à défaut, un maintien de ce rendement ou une réduction de sa baisse tendancielle ; enfin, en une remise en activité agricole ou pastorale d'un terrain agricole inexploité depuis 5 ans (article R. 314-110 du même code) ;

- L'adaptation au changement climatique consiste : tout d'abord, en une limitation des effets néfastes du changement climatique - en termes d'impact thermique, hydrique ou radiatif - se traduisant par une augmentation du rendement de la production agricole ; à défaut, en un

maintien ou une réduction de la baisse tendancielle du rendement, voire une amélioration de la qualité de la production agricole (R. 334-111 du même code) ;

- La protection contre les aléas s'apprécie au regard de la protection apportée par les modules agrivoltaïques contre au moins une forme d'aléa météorologique, ponctuel et exogène à la conduite de l'exploitation et qui fait peser un risque sur la quantité ou la qualité de la production agricole, à l'exclusion des aléas strictement économiques et financiers (article R. 334-112 du même code) ;

- Le service d'amélioration du bien-être animal s'apprécie au regard de l'amélioration du confort thermique des animaux, démontrable par l'observation d'une diminution des températures dans les espaces accessibles aux animaux à l'abri des modules photovoltaïques et par l'apport de services ou de structures améliorant les conditions de vie des animaux (article R. 334-113 du même code).

Pour les installations agrivoltaïques hors élevage, la production agricole est considérée comme significative si la moyenne du rendement par hectare observé sur la parcelle est supérieure à 90 % de la moyenne du rendement par hectare observé sur une zone témoin ou un référentiel en faisant office. Le préfet du département peut réduire la proportion, soit sur demande dûment justifiée, soit si l'installation agrivoltaïque permet une amélioration significative et démontrable de la qualité d'une production agricole. Une dérogation existe à l'obligation de se référer à une zone témoin pour les installations dont le taux de couverture n'excède pas 40 % et pour lesquelles il n'est pas possible de créer de zone témoin ou pour lesquelles une installation similaire existe au niveau départemental ou régional, ainsi que pour les installations des technologies éprouvées définies par un arrêté des ministres chargés l'énergie et de l'agriculture (articles R. 334-114 et R. 334-115 du même code).

Pour les installations sur serre, les comparaisons sont réalisées par rapport à un référentiel local. Pour les installations agrivoltaïques sur élevage, peuvent être pris en compte le volume de biomasse fourragère, le taux de chargement ou le taux de productivité (article R. 314-116 du même code).

L'activité principale s'apprécie au fait que la superficie non-exploitable du fait de l'installation agrivoltaïque n'excède pas 10 % de la superficie totale couverte et que la hauteur de cette installation ainsi que l'espacement inter-rangées permettent une exploitation normale et assurent notamment la circulation, la sécurité physique et l'abri des animaux, ainsi que le passage des engins agricoles (article R. 334-118 du même code).

Le taux de couverture ne peut excéder 40 % pour les installations agrivoltaïques de plus de 10 mégawatts (MW) (même article).

Les installations agrivoltaïques et, le cas échéant, les zones témoins, sont l'objet d'un contrôle préalable, au terme de 6 ans puis tous les 3 à 5 ans. Des rapports sont élaborés à l'issue des contrôles ainsi que des travaux de

démantèlement ou de remise en état. Ces rapports, ainsi que le suivi annuel de la production énergétique et agricole, sont transmis à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) (articles R. 314-120 à R. 314-123 du même code).

L'autorité compétente peut mettre en demeure de réaliser les travaux de démantèlement ou de remise en état ou, à défaut, mettre en œuvre les garanties financières et procéder d'office aux travaux aux frais du propriétaire du terrain (R. 314-122 du même code).

En second lieu, le décret précité définit les modalités d'application du document-cadre départemental autorisant l'implantation d'installations photovoltaïques sur des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Un sol est réputé inculte si l'exploitation agricole ou pastorale y est impossible et s'il n'entre dans aucune catégorie de forêts définies comme présentant de forts enjeux de stock de carbone, de production sylvicole ou d'enjeux patrimoniaux sur le plan de la biodiversité et des paysages (article R. 111-56 du code de l'urbanisme).

La durée minimale selon laquelle le sol doit être inculte est fixée à 10 ans (article R. 111-57 du même).

Plusieurs sites, ouverts à un projet photovoltaïque au sol, sont inclus dans le document-cadre : surface située en zone agricole à moins de 100 mètres d'un bâtiment agricole, site pollué ou friche industrielle, ancienne carrière ou carrière en activité, ancienne mine, ancienne installation de stockage de déchets dangereux, non dangereux ou inertes, ancien aérodrome, délaissé fluvial, portuaire, routier ou ferroviaire, installation classée pour la protection de l'environnement, plan d'eau, zone de danger d'un établissement classé SEVESO, site en zone d'aléa fort ou très fort d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), ancien terrain militaire ou terrain militaire, zone favorable à l'implantation de panneaux photovoltaïques (article R. 111-58 du même code).

À l'inverse, plusieurs sites sont exclus de ce document-cadre : zones agricoles protégées, périmètre de mise en œuvre par le conseil départemental d'un aménagement foncier agricole et forestier en cours ou clos depuis 10 ans, zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay, fonds dont la commission départementale d'aménagement foncier ou le conseil départemental ont prononcé l'état d'inculture ou de sous-exploitation depuis 10 ans (article R. 111-59 du même code).

Le document-cadre est soumis pour avis aux représentants des organisations professionnelles agricoles intéressées, aux représentants des professionnels des énergies renouvelables, aux représentants des collectivités concernées et à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), dont l'avis est réputé favorable à l'issue d'un délai de deux mois à compter de leur saisine (article R. 111-61 du même code).

Ce document-cadre est révisé tous les cinq ans (article R. 111-62 du même code).

L'article 8 du décret précise que les chambres d'agricole disposent d'un délai de 9 mois à compter de la publication de ce décret pour soumettre leur projet de document-cadre.

En troisième lieu, le décret susmentionné adapte le régime d'autorisation ainsi que celui de contrôle et de sanction.

Tout d'abord, le préfet est compétent pour délivrer les autorisations des installations agrivoltaïques (article R. 422-2 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, l'avis de la CDPENAF est réputé favorable à l'issue d'un délai de deux mois à compter de sa saisine (article R. 423-70-2 du même code).

Les dossiers d'urbanisme (permis d'urbanisme, déclarations préalables) doivent comporter des éléments permettant de justifier que les installations n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol. Pour les serres, les hangars et les ombrières à usage agricole, un document justifiant l'exercice d'une activité agricole, pastorale et forestière est nécessaire. Pour les installations, les ouvrages ou les constructions agrivoltaïques, le dossier doit comprendre une description physique de la parcelle et, le cas échéant, de la zone témoin, une note technique justifiant les services rendus, l'activité principe et les revenus durables et une attestation sur l'agriculteur actif (article R. 431-27 et R. 431-36 du même code).

Les installations ouvrages ou constructions sont autorisées pour une durée maximale de quarante ans, prorogable de dix ans (article R. 111-62 du même code).

Les obligations de démantèlement et de remise en état comprennent le démantèlement des installations de production, la remise en état des terrains, la réutilisation, le recyclage, la valorisation ou, à défaut, l'élimination des déchets, dans un délai d'un an à compter de la fin de l'autorisation ou de l'exploitation, prorogable de trois ans (article R. 111-63 du même code).

Les garanties financières pouvant être imposées par l'autorité compétente sont établis sur la base d'un barème et consignés auprès de la Caisse des dépôts et consignations : elles doivent le coût prévisionnel des obligations de démantèlement et de remise en état (article R. 111-64 du même code).

L'autorité compétente peut mettre en demeure de réaliser les travaux de démantèlement ou de remise en état ou, à défaut, mettre en œuvre les garanties financières et procéder d'office aux travaux aux frais du propriétaire du terrain (R. 463-3 du même code).

L'article 5 du décret précise, à l'article R. 111-20-1 du code de l'urbanisme, les modalités techniques définies à l'article L. 111-30 du même code sont les modalités d'implantation et caractéristiques prévues par le décret pris en application du 6° du III de l'article 194 de la loi « Climat-

Résilience » de 2021 : en d'autres termes, les installations de production d'énergie photovoltaïque exclues du décompte de l'objectif « Zéro artificialisation nette » sont celles définies par le décret.

Si le contenu du décret précité, négocié avec les acteurs des secteurs de l'agriculture et de l'énergie, est globalement satisfaisant, le rapporteur relève plusieurs points de difficultés :

- À l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme, le choix du préfet de département, plutôt que du maire ou du président d'EPCI comme autorité compétente en matière d'urbanisme n'est pas admissible car il n'a jamais été débattu législativement ;

- À l'article R. 111-56 du code de l'énergie, la durée de 10 ans doit être interprétée comme une durée antérieure à la loi « Aper », dans la mesure où l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme, issu de l'article 54 de la loi « Aper », dispose que *« seuls peuvent être identifiés au sein de ces surfaces des sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale, antérieure à la publication de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, définie par le décret en Conseil d'État mentionné au dernier alinéa du présent article »*. Dans le même esprit, la durée de 10 ans antérieure à la publication du décret, prévue pour certains périmètres ou fonds, par l'article R. 111-59 du même code, ne respectent pas la lettre de cette loi qui seule peut servir de point de référence à cette durée ;

- Aux articles R. 314-120 et R. 314-21 du code de l'énergie, la transmission des rapports de contrôle et de la production énergétique et agricole annuelle ou des travaux de démantèlement et de remise en état à l'ADEME est contraire à la loi, dans la mesure où l'article L. 131-3 du code de l'environnement, issu de l'article 54 de la loi « Aper », a confié à cette instance un simple *« suivi statistique des installations agrivoltaïques »* ;

- L'assimilation des installations agrivoltaïques ou des installations solaires compatibles avec l'exercice d'une activité agricole à une *« installation de production d'énergie photovoltaïque [dont l'espace] n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers »*, au sens de l'objectif « ZAN », prévue au III de l'article 194 de la loi « Climat-Résilience » de 2021, est entendable sur le fond mais inacceptable sur la méthode : elle excède largement le champ du décret ;

- Le décret ne fixe aucune disposition d'application s'agissant de l'article L. 314-39 du code de l'énergie, issu de l'article 54 de la loi « Aper », qui prévoit l'information préalable par l'autorité administrative compétente des maires et présidents d'EPCI de toute demande d'autorisation d'installations agrivoltaïques : il est indispensable de rendre applicables ces dispositions ;

- Enfin, le décret comporte 18 occurrences à des arrêtés du ministère de l'énergie ou de l'agriculture, qui n'ont pas encore été pris : aussi le cadre réglementaire doit-il encore être complété.

Au-delà de ces considérations sur l'application des lois, le rapporteur appelle à renforcer le cadre légal des contrôles et des sanctions applicables, afin d'éviter les « projets alibis » contraires à la lettre et à l'esprit de l'agrivoltaïsme.

L'article 73 vise à permettre au concessionnaire d'une concession hydroélectrique échue, en accord avec l'autorité administrative, d'inscrire dans un compte dédié les investissements nécessaires pour assurer le maintien en bon état de marche et d'entretien de la future exploitation, à l'article L. 521-16 du code de l'énergie.

L'article L. 521-16 du code de l'énergie prévoit que la procédure de renouvellement des concessions est fixée par décret en Conseil d'État.

L'article 73 précise que, lors du renouvellement de la concession, la part non amortie des investissements est remboursée directement au concessionnaire précédent par le concessionnaire retenu, selon les modalités précisées par le décret précité.

Dans ce contexte, un **décret n° 2023-1246 du 22 décembre 2023** a été pris.

Le décret est venu préciser la procédure prévue, à l'article R. 521-55-1 du code de l'énergie (article 1).

Il prévoit qu'un procès-verbal soit établi de manière contradictoire entre le préfet et le concessionnaire dressant l'état des biens de la concession. Les projets de travaux, accompagnés d'un devis estimatif et d'un tableau d'amortissement, doivent être soumis par le concessionnaire au préfet. Un rapport certifiant le bon état de marche et d'entretien des biens et une expertise par un organisme tiers peuvent être demandés par le préfet au concessionnaire. Aucune somme ne peut être inscrite sur le compte dédié en cas de désaccord.

Le préfet apprécie l'éligibilité des dépenses au regard de plusieurs critères – l'ampleur des travaux, le degré de complexité, l'importance des moyens –, décide de l'inscription des dépenses et du tableau d'amortissement dans le compte dédié, dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande, et vérifie la conformité des dépenses par rapport au devis, une fois les travaux effectués.

Le concessionnaire demeure seul responsable de l'exécution matérielle des travaux. En cas de renouvellement de la concession, le total des sommes correspondant à la part non amortie des investissements inscrits dans le compte dédié est directement remboursée au concessionnaire par le nouvel exploitant, dans un délai d'un an à compter de la fin de la période de prorogation.

Le décret a également modifié la composition du dossier de fin de concession, définie à l'article R. 521-6 du code de l'énergie, en ajoutant qu'il doit être remis à une autre date fixée par l'autorité administrative notifiée au

concessionnaire trois mois avant cette date, plutôt que seulement dix-huit mois avant la date normale d'échéance de la concession (article 2).

Sans être hostile à ces dispositions, le rapporteur constate qu'elles excèdent largement la disposition législative initiale, dans la mesure où l'article 73 de la loi « Aper » prévoyait simplement qu'un décret précise « la part non amortie des investissements [...] remboursée directement au concessionnaire précédent par le concessionnaire non retenue ».

Le V de l'article 81 prévoit, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, que les porteurs de projets d'installations de production d'hydrogène renouvelable et bas-carbone et ou d'ouvrages associés bénéficient d'un référent unique.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, en détermine les modalités d'application.

Ainsi, le **décret n° 2024-288 du 29 mars 2024** est venu faire du référent préfectoral à l'instruction des projets d'énergies renouvelables, mentionné à l'article L. 181-28-10 du code de l'environnement le référent pour les projets d'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

Le rapporteur dénonce la dissolution du référent unique prévu pour l'hydrogène renouvelable et bas-carbone dans celui prévu pour les énergies renouvelables pour deux raisons : tout d'abord, les porteurs de projets d'hydrogène sont confrontés à des problématiques industrielles lourdes que ne connaissent pas les porteurs de projets d'énergies renouvelables ; plus encore, la filière française de l'énergie nucléaire n'est pas fongible dans celle des énergies renouvelables, l'hydrogène bas-carbone, produit à partir de l'électricité issue du réseau électrique français, étant d'origine nucléaire et non renouvelable.

L'article 100 fait référence à plusieurs décrets ou arrêtés :

- la fixation, par arrêté du ministre chargé de l'énergie, après avis de la CRE, des critères, notamment de proximité géographique, que doivent respecter les points de consommation et d'injection situés sur le réseau public de distribution de gaz pour qualifier une opération d'autoconsommation collective étendue en gaz, à l'article L. 448-1 du code de l'énergie ;

- la fixation, par décret en Conseil d'État, des conditions des opérations d'autoconsommation réunissant un organisme HLM, à l'article L. 448-2 du même code ;

- la fixation, par voie réglementaire, des modalités selon lesquelles le gestionnaire du réseau de distribution de gaz établit la consommation de gaz relevant d'un fournisseur en cas de complément de l'opération d'autoconsommation collective par un tel fournisseur, à l'article L. 448-3 du même code ;

- la fixation, par décret, des conditions du chapitre VIII du titre IV du livre IV du même code.

Sur ce fondement ont été pris **l'arrêté du 29 mars 2024 et les décrets n°2024-288 du 29 mars 2024 et n°2024-289 du 29 mars 2024.**

L'arrêté du 29 mars 2024 précise que peuvent être qualifiée d'opération d'autoconsommation collective étendue celles dont la distance séparant les deux participant n'excède pas 2 kilomètres et la production annuelle cumulée 25 gigawattheures par an (GWh/an) (article 1^{er}). La personne morale organisatrice du projet peut obtenir auprès du ministre chargé de l'énergie une dérogation au critère de distance : celui-ci peut être porté à 10 kilomètres pour les communes périurbaines et 20 kilomètres pour celles rurales (article 2).

Le décret n° 2024-288 (article 4) prévoit que, lorsqu'une opération d'autoconsommation collective réunit un organisme HLM, le bailleur informe les locataires concernés par l'organisation d'une réunion et chaque nouveau locataire par l'envoi d'un document (article R. 448-9 et R. 448-10 du code de l'énergie). Chaque modification entraînant des répercussions économiques notables doit être notifiée par le bailleur au locataire (article R. 448-12 du même code).

Le décret précise que le locataire peut refuser de participer à une telle opération, s'en retirer, ou la réintégrer par lettre recommandée ou, le cas échéant, formulaire numérique, sans motiver ce choix (article R. 448-11 du même code). Le bailleur peut fixer un délai inférieur n'excédant pas deux mois pour l'interruption de la participation du locataire ou six mois en cas de réintégration (article R. 448-13 du même code).

Le rapporteur constate que le décret (article 3) comporte d'autres évolutions réglementaires non prévues :

- le raccourcissement, de 6 mois à 35 jours, du délai permettant aux candidats de déposer leurs offres dans le cadre d'une procédure d'appel à projets prévues pour les contrats d'expérimentation (R. 446-45 du code de l'énergie) ;

- l'information préalable des collectivités territoriales pour les installations de méthanisation et les installations de gazéification de biomasse (article R. 446-131 du même code).

- la mise en œuvre du portail national du biogaz par l'ADEME (article R. 446-132 du même code).

Le rapporteur regrette le véhicule utilisé, tout en prenant acte des dispositions réglementaires prises, car leur fondement législatif date, pour la première, de la loi « Energie-Climat » de 2019 et, pour les deux autres, de la loi « Pouvoir d'achat » de 2022.

Quant au décret n° 2014-289, il prévoit (article 3) que, pour s'engager dans une opération d'autoconsommation collective étendue, les producteurs de gaz renouvelables et les consommateurs finals de gaz doivent être raccordés au réseau public de distribution de gaz, exploité par un unique

gestionnaire, auprès duquel ils doivent déclarer leur opération (article D. 448-2 du code de l'énergie).

Un contrat doit lier la personne morale organisatrice de l'opération et le gestionnaire du réseau public de distribution de gaz (article D. 448-8 du même code). Les modalités de traitement des demandes sont précisées dans les contrats portant sur l'accès à ce réseau (article D. 448-7 du même code). Le gestionnaire du réseau public de distribution de gaz doit équiper les producteurs et consommateurs précités d'un dispositif de comptage (article D. 448-3 du même code).

Plusieurs conditions sont fixées : d'une part, la quantité autoconsommée totale ne peut excéder la somme des productions injectées dans le réseau public de distribution de gaz, par chaque installation participant à l'opération, ni la somme des consommations des consommateurs finals participant à l'opération ; d'autre part, la quantité de production affectée à chaque consommateur final est calculée comme le produit de la quantité produite et injectée dans le réseau public de distribution de gaz par les installations de production participant à l'opération par un coefficient de répartition de la production (article D. 448-4 du même code). Le fournisseur d'un consommateur participant assure l'approvisionnement en gaz naturel de ce consommateur à hauteur de la différence entre la quantité mesurée de gaz consommé par ce consommateur et la quantité de production affectée à ce consommateur (article D. 448-6 du même code).

Le rapporteur observe que, tout comme le décret précédent, le décret procède (articles 2 et 4) à des évolutions règlementaires non anticipées :

- la mise en œuvre des garanties d'origine de gaz renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel (articles D. 445-1 du code de l'énergie et suivants) ;

- la mise en œuvre de garanties d'origine et de traçabilité d'hydrogène (article D. 823-1 du même code et suivants).

Ici encore, le rapporteur prend acte des dispositions règlementaires prises, tout en déplorant le véhicule juridique utilisé : les dispositions législatives pour lesquelles des compléments règlementaires sont ici apportés datent de la loi « Climat-Résilience » de 2021...

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

8 articles sur 40, soit 21 % des articles délégués, ne sont pas pleinement applicables sur le plan règlementaire.

L'article 15 n'appelle pas de mesure réglementaire d'application. Cependant, les communes désireuses d'identifier dans leurs documents d'urbanisme des zones d'accélération pour le développement des énergies renouvelables devaient transmettre ces zones à un référent préfectoral dédié dans un délai de six mois à compter de la mise à disposition par l'État et, le cas échéant, les gestionnaires des réseaux publics d'électricité et de gaz, des données pertinentes pour permettre l'identification de ces zones d'accélération

(une communication ultérieure demeurant néanmoins toujours possible) : les propositions étaient attendues avant le 31 décembre 2023 ; elles sont en cours d'instruction par le référent préfectoral et d'examen par les comités régionaux de l'énergie ou organes en tenant lieu, qui devront rendre leur avis au plus tard trois mois après la réception de la cartographie des zones d'accélération transmises par les référents préfectoraux.

L'**article 18** n'appelle pas de mesure d'application à proprement parler, mais renvoie à la notion de certificats de projets, délivrés dans les conditions prévues à l'article 212 de la loi « Climat-Résilience » de 2021. Or le décret prévu par cet article pour déterminer les conditions de délivrance de ces certificats de projets n'a pour l'heure pas été publié¹.

L'**article 32** prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, détermine les conditions dans lesquelles le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité devant réaliser un ensemble d'ouvrages non constitutifs d'un renforcement pour raccorder à son réseau une installation de consommation ou un ouvrage de distribution peut, après autorisation de la CRE et afin de permettre le raccordement concomitant ou ultérieure à son réseau d'autres installations ou ouvrages situés à proximité, dimensionner cet ensemble d'ouvrages pour qu'il offre une capacité de raccordement supérieure à la capacité nécessaire pour le seul raccordement de l'installation à l'origine de ces travaux, la CRE devant garantir la pertinence technique et économique de ces investissements.

Ce décret n'a pas été pris.

L'**article 80** prévoit qu'un décret, pris après avis de la CRE, définisse les travaux de raccordement pouvant, après validation de cette autorité, être anticipés à compter du dépôt de la demande d'autorisation, de déclaration ou d'enregistrement, à l'article L. 453-9 du code de l'énergie.

Un décret devra actualiser sur ce point le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019.

L'**article 86** comporte quatre occurrences à des décrets pour préciser :

- les éléments, modifications ou événements devant être adressés par les fournisseurs d'électricité à la CRE, mentionnés à l'article L. 333-1 du code de l'énergie ;

- les conditions dans lesquelles sont pris en compte pour le calcul du volume maximal d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) les volumes d'électricité correspondant aux droits des actionnaires des sociétés de capitaux agréées qui ont pour activité l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité, mentionnées à l'article L. 336-4 du code de l'énergie ;

¹ Cf. la partie relative à la loi « Climat-Résilience » traitée par la commission des affaires économiques dans le présent rapport.

- les éléments, modifications ou évènements devant être adressés par les fournisseurs de gaz à la CRE, mentionnés à l'article L. 443-6 du code de l'énergie ;

- la date d'ouverture des exercices à compter de laquelle s'applique le nouveau cadre fiscal des sociétés d'approvisionnement à long terme d'électricité, prévu à l'article 238 *bis* HW du code général des impôts.

Ces décrets n'ont pas été pris.

Le rapporteur appelle à les publier ; au-delà, il plaide pour compléter les missions de régulation de la CRE, s'agissant des PPA mais aussi de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone ainsi que du captage, du transport et du stockage du dioxyde de carbone.

L'article 88 supprime l'obligation pour les collectivités territoriales ou leurs groupements de constituer un budget annexe pour la production d'électricité photovoltaïque n'excédant pas un seuil de puissance, dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle ou collective.

Un arrêté conjoint aux ministres chargés de l'énergie et des collectivités territorial doit définir le seuil de puissance et un arrêté du ministre chargé de l'énergie les critères prévues par les opérations d'autoconsommation collective.

Ces arrêtés n'ont pas été pris.

Au-delà de ces arrêtés, qui doivent être effectivement publiés, le rapporteur appelle à consolider les sociétés de production d'énergies renouvelables afin, d'une part, de mettre les projets d'hydrogène renouvelable et bas-carbone sur le même plan que ceux d'électricité et de gaz renouvelable et, d'autre part, de permettre des interventions conjointes des communes et de leurs groupements, en plus de celles individuelles.

L'article 93 prévoit qu'un décret, pris après avis de la CRE, définisse les conditions de la contribution au partage territorial de la valeur appliquée aux projets d'électricité renouvelable, à l'article L. 314-41 du code de l'énergie, en particulier :

- les caractéristiques des installations concernées ;

- les seuils minimaux des montants des contributions aux projets des collectivités territoriales ou de protection ou de sauvegarde de la biodiversité ou, le cas échéant, des versements à des fonds ;

- les modalités de versement à ces fonds ;

- les modalités selon lesquelles cette contribution peut être réalisée par une participation en capital.

Un autre décret prévoit les mêmes dispositions s'agissant de la contribution au partage territorial de la valeur appliquée aux projets de biogaz, à l'article L. 446-59 du code de l'énergie.

Ces décrets n'ont pas été pris.

Le rapporteur appelle à mettre rapidement en œuvre la contribution au partage territorial de la valeur, qui constitue un gage d'acceptation des projets d'énergies renouvelables localement.

À ce sujet, il estime nécessaire que les projets d'éolien en mer soient bien inclus dans le champ de cette contribution et que ceux d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone puissent également être intégrés à terme.

L'article 98 prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de l'énergie définisse le seuil d'émissions en-deçà duquel le procédé de production permet de qualifier de gaz bas-carbone le gaz constitué principalement de méthane qui peut être injecté et transporté de façon sûre dans le réseau de gaz naturel.

Cet arrêté n'a pas été pris.

De plus, compte tenu de l'intégration du gaz bas-carbone, aux côtés du gaz renouvelable, dans les réductions tarifaires appliquées aux tarifs d'accès aux réseaux de distribution et de transport de gaz naturel et le droit à l'injection dans les réseaux, mentionnés aux articles L. 452-1, L. 452-1-1 et L. 453-9 du code de l'énergie, l'arrêté du 22 mars 2022 et le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 devront sans doute évoluer sur ce point.

(4) Les demandes de rapport

6 articles délégués portent sur des évaluations, dont la moitié sont issue des travaux de l'Assemblée nationale et l'autre moitié de ceux du Sénat :

- un rapport dressant le bilan de l'expérimentation permettant aux gestionnaires du réseau de distribution d'électricité, pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la loi, de définir l'énergie réactive dans les contrats d'accès à ces réseaux, six mois avant la fin de cette expérimentation (article 30) ;

- un rapport relatif à la maturité technologique et à l'opportunité technique et environnementale du déploiement d'installations d'hydroliennes fluviales sur le domaine fluvial, six mois à compter de la promulgation de la loi (article 75) ;

- un rapport sur l'évaluation de l'article 89 de la loi « Climat-Résilience » de 2021, émettant des recommandations sur ses modalités d'application (article 76) ;

- un rapport sur les conditions d'installation de stations de transfert d'énergie par pompage dans les Outre-mer, et plus spécifiquement à La Réunion, six mois à compter de la promulgation de la loi (article 108) ;

- un rapport sur les conséquences du développement de l'agrivoltaïsme sur le prix du foncier agricole et sur la productivité des exploitations agricoles, trois ans à compter de la promulgation de la loi (article 109) ;

- un rapport sur les modalités d'accompagnement permettant au secteur de la pêche de faire face aux changements des usages de la mer induits

par le développement des projets éoliens en mer, un an à compter de la promulgation de la loi (article 112).

Hormis le rapport sur l'évaluation de l'article 89 de la loi « Climat-Résilience » de 2021 (article 76), aucun de ces rapports d'évaluation n'a été remis.

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

Composée de 20 articles, la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, dite « Nouveau Nucléaire », vise à **accélérer la construction de nouveaux réacteurs** pour réaliser la **relance de l'énergie nucléaire**, annoncée par le Président de la République, dans le discours de Belfort, le 10 février 2022. Elle prévoit aussi **d'améliorer la sûreté des réacteurs existants**, lors de leur réexamen ou de leur arrêt.

À cette occasion, la commission des affaires économiques a entendu **actualiser la planification énergétique** en supprimant 3 verrous à la relance du nucléaire issus de la loi de « Transition énergétique » de 2015 : l'objectif de réduction à 50 % de l'énergie nucléaire d'ici 2035 ; le plafond des autorisations d'exploitation des installations de production d'énergie nucléaire de 63,2 gigawatts (GW) ; la trajectoire de fermeture des 14 réacteurs existants inscrite dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Elle a aussi souhaité **renforcer la sûreté et la sécurité nucléaires** par : l'intégration de la résilience au changement climatique dans la démonstration de sûreté des réacteurs, tant au stade de l'autorisation de création que du réexamen de sûreté ; l'inclusion de la cyber-résilience dans la protection des réacteurs contre les actes de malveillance.

Enfin, elle a voulu **simplifier les procédures** avec : l'exemption des réacteurs de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) pour les collectivités territoriales ; la mise en place d'une procédure de régularisation de l'instance pour accélérer le règlement des contentieux.

Dans sa décision du 21 juin 2023, relative à la loi « Nouveau Nucléaire », **le Conseil constitutionnel a censuré 9 articles au titre de l'article 45 de la Constitution et 1 autre à raison de l'atteinte à la séparation des pouvoirs.**

Pour autant, **seuls 2 de ces articles avaient été introduits à l'initiative de notre commission** : ils représentent 22 % du nombre total d'articles censurés par le Conseil constitutionnel.

Au total, 5 articles censurés sont issus des travaux du Sénat et 5 autres des travaux de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement.

Le tableau ci-après recense les articles ainsi censurés :

Article	Objet	Commentaire
3	Coordination de la stratégie énergétique nationale en direction de l'énergie nucléaire et de l'hydrogène bas-carbone, avec la relance du nucléaire poursuivie par le texte.	Introduit par un <u>amendement du Rapporteur au Sénat</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>
4	Coordination du contenu, en matière d'énergie nucléaire, de la loi quinquennale sur l'énergie, prévue à compter de juillet 2023, avec la relance du nucléaire, poursuivie par le texte.	Introduit par un <u>amendement du Rapporteur au Sénat</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>
Paragraphe III de l'article 9	Détermination, dans une loi prise avant le 1 ^{er} janvier 2024, des modalités dérogatoires de la prise en compte au sein des documents de planification de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) pour les grands projets d'envergure nationale.	Introduit par une <u>rédaction appuyée par le Gouvernement dans le cadre de la commission mixte paritaire (CMP)</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>
17	Établissement d'une carte et d'une liste des sites potentiels d'installation de petits réacteurs modulaires de plus de 150 mégawatts (MW), avant le dépôt de la loi quinquennale sur l'énergie, prévue à compter de juillet 2023.	Introduit par un <u>amendement parlementaire à l'Assemblée nationale</u> <i>Censuré à raison de la séparation des pouvoirs</i>
19	Recensement des besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires aux missions d'expertise et de recherche de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, dans le contexte de relance du nucléaire.	Introduit par un <u>amendement parlementaire au Sénat</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>
24	Faculté pour l'ASN d'employer toutes les catégories de personnels (fonctionnaires, contractuels de droit public, contractuels de droit privé).	Introduit <u>par un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>

Article	Objet	Commentaire
25	Renforcement de l'application des règles de parité au sein du collège de l'ASN	Introduit par un <u>amendement parlementaire au Sénat</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>
26	Renforcement des sanctions pénales en cas d'intrusion dans les installations nucléaires de base (INB).	Introduit par un <u>amendement parlementaire au Sénat</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>
27	Renforcement de la reddition des comptes de la commission des sanctions de l'ASN.	Introduit par un <u>amendement parlementaire à l'Assemblée nationale</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>
29	Évaluation des recettes fiscales liées aux réacteurs électronucléaires perçues par les collectivités territoriales, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2025.	Introduit par un <u>amendement parlementaire à l'Assemblée nationale</u> <i>Censuré à raison de l'article 45 de la Constitution</i>

Au 1^{er} avril 2024, **15 articles ont trouvé une application** : parmi ces articles 11 sont d'application directe et 4 autres ont nécessité des décrets.

Pour autant, un article n'est pas pleinement applicable (article 18), tandis que 8 rapports d'évaluation sont encore attendus (articles 5, 6, 7, 10, 13, 28 et 30).

(1) Les articles d'application directe

11 articles sur 20, soit 55 % du texte, sont d'application directe.

Ces articles concernent :

- La suppression de l'objectif de réduction à 50 % de l'énergie d'ici 2035, du plafond des autorisations d'exploitation des installations de production d'énergie nucléaire de 63,2 GW et de la trajectoire de fermeture des 14 réacteurs existants inscrite dans la PPE (article 1^{er}) ;

- Le regroupement de l'autorisation de création avec celle d'exploiter pour les installations de production d'électricité soumises au régime des installations nucléaires de base (INB) (article 2) ;

- L'adaptation de la qualification de projet d'intérêt général et de la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme aux projets de réacteurs électronucléaires (article 8) ;

- L'exemption de l'application de la loi « Littoral » pour la réalisation de projets de réacteurs électronucléaires (I de l'article 13) ;

- La modification du régime de concession d'utilisation du domaine public maritime (CUDPM) pour les projets de réacteurs électronucléaires (article 14) ;

- L'application de la procédure d'extrême urgence pour la prise de possession de certains immeubles bâtis ou non liés aux projets de réacteurs électronucléaires (article 15) ;

- L'application d'une procédure de régularisation de l'instance dans le cadre du contentieux afférent aux procédures appliquées à la réalisation de projets de réacteurs électronucléaires (article 16) ;

- La clarification des modalités de réalisation des réexamens périodiques des réacteurs électronucléaires, notamment au-delà de leur 35^{ème} année de fonctionnement (article 20) ;

- L'intégration de la résilience au changement climatique et de la cyber-résilience aux autorisations et procédures requises pour les INB (article 21) ;

- L'ajustement des modalités de mise à l'arrêt définitif des installations nucléaires de base ayant cessé de fonctionner sur une période supérieure à deux ans (article 22) ;

- La ratification et l'ajustement de l'ordonnance du 10 février 2016 portant diverses dispositions en matière nucléaire (article 23).

S'agissant de la révision simplifiée de la PPE, pour tenir compte des dispositions de la loi « Nouveau Nucléaire », prévue au II de l'article 1^{er} de cette loi, le rapporteur appelle le Gouvernement à y procéder : dans cette perspective, il demande le strict respect du champ permis - la prise en compte de la loi « Nouveau Nucléaire » dans la PPE - et du délai prescrit - un an à compter de la promulgation de cette loi, soit le 22 juin 2024.

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

4 articles sur 20, soit 20 % du texte, sont pleinement applicables, avec cependant une réserve s'agissant d'un article (article 9).

L'**article 7** prévoit qu'un décret en Conseil d'État définisse la notion de proximité immédiate, sans pouvoir excéder le périmètre initial du plan particulier d'intervention (PPI) existant.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2024-296 du 29 mars 2024**.

La notion de proximité immédiate (article 1) permet l'installation d'un réacteur électronucléaire ou d'une installation d'entreposage distant de moins de 500 mètres du périmètre d'une INB existante lorsqu'elle est implantée dans une commune littorale ou de moins de 5 kilomètres de cette INB lorsqu'elle n'est pas implantée dans une telle commune.

De plus, à titre exceptionnel, la notion de proximité immédiate permet l'installation d'un réacteur électronucléaire lorsque l'INB n'est pas située en zone littorale, le réacteur est implanté dans le périmètre d'un PPI existant et l'ajout de population dans un rayon de 20 kilomètres autour du réacteur n'augmente pas de 50 % la population inscrite dans le PPI.

Tout en prenant acte de la disposition, le rapporteur constate que plusieurs dispositions de la loi « Nouveau Nucléaire » pourraient utilement évoluer avec : l'allongement de 20 à 27 ans de la durée d'application de cette loi, pour atteindre 2050 ; la dérogation des petites réacteurs modulaires au critère d'implantation à l'intérieur ou à proximité immédiate des INB ; l'intégration de nouveaux types de réacteurs, dont le réacteur expérimental de fusion thermonucléaire ITER ; l'allongement de 30 à 50 ans de la durée des CUDPM.

Ce décret est venu opérer d'autres modifications non prévues :

- d'une part, le fait qu'une déclaration préalable cesse de produire ses effets si la modification n'a pas été mise en œuvre dans un délai de deux ans a été supprimé (article R. 593-59 du code de l'environnement) ;

- d'autre part, les agents contractuels de droit public ont été ajoutés, aux côtés des fonctionnaires, pour exercer les fonctions d'inspecteurs de la sûreté nucléaire habilités à exercer des missions de police judiciaire (article R. 596-2 du même code) ;

- enfin, le fait que l'exploitant transmette à l'autorité de sûreté la révision du rapport de sûreté portant sur les opérations de démantèlement ainsi que la révision des règles générales d'exploitation, au plus tard, six mois après la publication du décret de démantèlement, et que ce décret prenne effet à la date à laquelle l'autorité approuve cette révision des règles générales d'exploitation et, au plus tard, deux ans après sa publication, a été ajouté (article R. 593-69 du même code).

Le rapporteur désapprouve l'introduction des deux premières évolutions réglementaires, sur les déclarations préalables et les inspecteurs de la sûreté nucléaire, qui excèdent largement le cadre prévu par la loi ; le cadre préexistant lui semble au contraire plus optimal du point de vue de la sûreté nucléaire.

L'article 9 prévoit deux textes d'application :

- au I, qui définit les formalités d'urbanisme auxquelles doit déférer la réalisation d'un réacteur électronucléaire, un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions dans lesquelles l'autorité administrative, chargée, par dérogation, de l'examen de la conformité du projet aux dispositions législatives et réglementaires d'urbanisme, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création du réacteur ;

- au II, qui précise les modalités de calcul et de paiement de la taxe d'aménagement par l'exploitant du réacteur, un décret en Conseil d'État doit

préciser les conditions d'application de ces modalités (définies dans la loi), en cas de modification du projet postérieure à la délivrance de l'autorisation de création ou d'autorisation environnementale qui constitue le fait générateur de la taxe.

Le **décret n° 2024-61 du 31 janvier 2024** est venu préciser l'article 9, en fixant la liste des documents devant être apportés par le pétitionnaire à l'appui de sa demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création, afin que puisse être vérifiée la conformité du projet aux règles d'urbanisme en vigueur. Il prévoit également que ces éléments très détaillés ne sont pas compris dans le dossier soumis à enquête publique dans le cadre de l'autorisation environnementale (article 1^{er}). Il précise aussi qu'en cas de modification du projet entre l'autorisation environnementale et l'autorisation de création, le dossier de demande de création devra comporter une note séparée présentant les modifications du projet (article 2), en plus d'une version actualisée à la date de la demande de création des documents relatifs au respect de la réglementation de l'urbanisme fournis dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale. Si ces éléments devraient concrètement contribuer à permettre l'actualisation du calcul de la taxe d'aménagement actualisée, en cas de modification du projet postérieure à l'octroi de l'autorisation environnementale, cette disposition ne permet pas de préciser les modalités de paiement de la taxe d'aménagement dans ce cas. Contrairement donc aux éléments transmis par le Gouvernement, **le II de l'article 9 de la loi n'est pas applicable, faute de publication du décret prévu par la loi.**

L'article 11 prévoit qu'un décret en Conseil d'État définisse les conditions dans lesquelles les modifications ultérieures de l'autorisation environnementale interviennent.

Le **décret n° 2014-296 du 29 mars 2024** a renvoyé les modifications aux chapitres unique du titre VIII du livre I^{er} et III du titre IX du livre V du code l'environnement (article 2).

L'article 11 prévoit également qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), précise la répartition des opérations liées à la réalisation d'un réacteur électronucléaire, selon qu'elles puissent ou non être anticipées.

Le **décret n° 2023-1261 du 26 décembre 2023** a précisé (article 2) que :

- la réalisation des fondations des bâtiments destinés à recevoir des combustibles nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde et les opérations subséquentes de construction de ces bâtiments ne peuvent être entreprises qu'après la délivrance de l'autorisation de création ;

- les autres opérations liées à la réalisation des installations, y compris les opérations préalables à la réalisation des fondations des bâtiments, peuvent, aux frais et aux risques de l'exploitant, être exécutées à compter de la date de délivrance de l'autorisation environnementale ;

- la réalisation d'un élément de fondation commun à plusieurs bâtiments ne peut être engagée que lorsque la réalisation des fondations de chacun de ces bâtiments peut être entreprise.

Le rapporteur déplore l'insuffisance des deux premières dispositions réglementaires, qui ne sont que des décalques des dispositions législatives existantes, le Gouvernement n'ayant aucunement défini les travaux pouvant ou non être anticipés : ici encore, le cadre réglementaire proposé ne lui paraît pas le plus optimal du point de vue de la sûreté.

L'article 12 prévoit qu'un décret en Conseil d'État définisse les conditions, notamment de puissance et de type de technologie, permettant à la réalisation d'un réacteur électronucléaire d'être constitutive d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM).

Le décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023 a précisé (article 3) que les projets de réacteurs électronucléaires dont la réalisation est susceptible de constituer une RIIPM sont ceux dont :

- la puissance thermique prévisionnelle est supérieure ou égale à 750 MW, quel que soit le type de technologie utilisé ;

- la puissance thermique prévisionnelle est supérieure ou égale à 30 MW dès lors que :

- Leur conception bénéficie d'un soutien public en tant que réacteur nucléaire innovant, au titre d'un appel à projets figurant sur une liste fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'énergie, au regard notamment de sa contribution à l'amélioration de la compétitivité, de la sûreté nucléaire et de la gestion des déchets radioactifs ;

- Sa réalisation est qualifiée de projet d'intérêt général en application du I de l'article 8 de la loi « Nouveau Nucléaire ».

Répond également à une RIIPM la réalisation des projets d'installation d'entreposage de combustibles nucléaires dès que lors :

- Leur réalisation intervient en application du III de l'article 7 de la loi « Nouveau Nucléaire » ;

- La capacité d'entreposage d'éléments combustibles est supérieure à 500 tonnes d'uranium et de plutonium contenus dans ces éléments avant irradiation.

Le rapporteur observe que les modifications réglementaires proposées excèdent quelque peu le champ de la loi « Nouveau Nucléaire », dans la mesure où l'article 12 ne visait que les réacteurs électronucléaires, et non les installations d'entreposage de combustibles nucléaires : pour autant, il soutient l'ajustement ici suggéré, puisqu'il avait lui-même souhaité intégrer ces installations au périmètre d'ensemble de la loi « Nouveau Nucléaire ».

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

1 article sur 20, soit 5 % du texte, n'est pas pleinement applicable sur le plan réglementaire.

En effet, l'**article 18** prévoit qu'un décret en Conseil d'État définisse les conditions d'application du titre II de la loi.

(4) Les demandes de rapport

8 articles portent sur des évaluations, dont la moitié sont issues des travaux de l'Assemblée nationale et l'autre moitié de ceux du Sénat :

- un rapport visant à évaluer les conséquences de la construction de quatorze réacteurs électronucléaires d'ici au dépôt de la loi quinquennale sur l'énergie (article 5) ;

- un rapport présentant les options technologiques nucléaires disponibles comparables aux réacteurs pressurisés européens, notamment les petits réacteurs modulaires et les réacteurs de quatrième génération, d'ici le dépôt de la loi quinquennale sur l'énergie (article 6) ;

- un rapport sur la faisabilité et l'opportunité d'étendre l'application des mesures de simplification à d'autres types de réacteurs nucléaires, dont les projets de production d'hydrogène bas-carbone, et à d'autres conditions d'implantation géographique, au-delà de celles prévues par la loi « Nouveau Nucléaire », dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi (IV de l'article 7) ;

- un rapport sur l'application des mesures de simplification, rappelant les objectifs fixés, les moyens mobilisés et les écarts constatés (V de l'article 7) ;

- un rapport sur les conséquences de la mise en œuvre des règles définies par la circulaire du 17 février 2010 relative à la maîtrise des activités au voisinage des INB susceptibles de présenter des dangers à l'extérieur du site sur les projets d'urbanisation à proximité d'un réacteur électronucléaire, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (article 10) ;

- un rapport détaillant les dispositions prévues par les exploitants des réacteurs électronucléaires ou les porteurs de projets de tels réacteurs et par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité pour faciliter et pour encourager l'enfouissement des infrastructures de transport d'électricité, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi puis tous les quatre ans (II de l'article 13) ;

- un rapport relatif à la faisabilité, aux coûts, aux bénéfices et aux conditions de la poursuite du fonctionnement jusqu'à soixante ans et au-delà des réacteurs électronucléaires en fonctionnement en France au 1^{er} janvier 2023, au 31 décembre 2026 (article 28) ;

- un rapport détaillant les dispositions prévues par les exploitants des réacteurs électronucléaires pour assurer une gestion économe et optimisée de

la ressource en eau, au regard des meilleures techniques disponibles dans le domaine, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (article 30).

Aucun de ces rapports d'évaluation n'ont été remis.

Le rapporteur estime que le renoncement du Gouvernement à présenter une loi quinquennale sur l'énergie rend d'autant plus urgente la remise des rapports précités, en particulier ceux sur les 14 EPR2 et les alternatives techniques (articles 5 et 6), dont il contrôlera la remise et appréciera le contenu.

5. Commerce, consommation et autres lois

a) Loi n° 2020-1508 du 4 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

La loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière est applicable à 100 % et, dès lors, est appelée à sortir du champ du bilan annuel.

Toutefois, il convient de noter **qu'en matière agricole, la publication des textes règlementaires appelées par des ordonnances consenties par le législateur prend un retard alarmant**, ce qui justifie les présentes alertes.

Outre un article habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour réviser le cadre des pratiques commerciales déloyales pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, la loi Ddaddue comportait **9 articles relatifs à l'agriculture et à la sphère vétérinaire**, examinés au fond par la commission des affaires économiques.

Parmi ces neuf articles, figurent notamment :

- deux habilitations à prendre par ordonnance des mesures du domaine de la loi, l'une relative à la génétique animale (article 22), l'autre relative à la législation sur la santé animale (article 23) au sein du chapitre VI sur le fonctionnement du marché intérieur.

- un chapitre VIII, constitué de mesures relatives aux médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux, se composant de six articles (27 à 32), dont une habilitation à prendre des mesures du domaine de la loi par voie d'ordonnance (article 27).

Au total, sur les 9 articles, **8 sont d'application directe** (les articles 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31 et 32), et **le neuvième est désormais applicable** (l'article 28). Parmi les 8 articles d'application directe, **3 contiennent une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance** (les articles 22, 23 et 27).

À l'occasion du précédent bilan d'application des lois, le Sénat avait noté que l'essentiel des mesures d'application appelées par les ordonnances

prises par le Gouvernement n'avait pas été édictées, retardant encore un peu plus l'adaptation des textes français aux évolutions de la réglementation européenne¹. Le ministère de l'agriculture s'était voulu rassurant, indiquant que la majorité des textes était finalisée et qu'une transmission de ces derniers au Conseil d'État était **imminente**.

Aussi, il est d'autant plus frappant d'observer qu'à **date du présent rapport, la situation décrite un an auparavant est pratiquement identique, à quelques exceptions près**.

L'article 28 notamment, trouve enfin à pleinement s'appliquer. Cet article encadre la **publicité pour les médicaments vétérinaires** pour permettre, notamment, la publicité pour les vaccins vétérinaires dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'État. Il complète le 9° de l'article L. 5141-16 du code de la santé publique, lequel prévoit qu'un décret en Conseil d'État peut déterminer « *en tant que de besoin* » cette publicité. **L'accord des parlementaires et du Gouvernement sur cette mesure était unanime lors des débats**. Or jusqu'à la parution du décret n° 2023-1079 du 22 novembre 2023 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires, l'article R. 141-86-2 du code de la santé publique continuait à s'appliquer, lequel proscrivait les publicités pour les autovaccins à usage vétérinaire à destination des professionnels. Ce décret est venu abroger cette disposition réglementaire, rendant l'article 28 applicable.

Outre cette prise de décret, permettant dès lors à la loi d'atteindre un taux d'application de 100 %, **les constats dressés par la commission des affaires économiques concernant l'absence de la quasi intégralité des mesures réglementaires appelées par les ordonnances n° 2021-485 du 21 avril 2021** relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage (habilitation à l'article 22), **n° 2021-1370 du 20 octobre 2021** relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles (habilitation à l'article 23) et **n° 2022-414 du 23 mars 2022** portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux (habilitation à l'article 27) **demeurent presque inchangés**², ce qui interroge sur la lenteur excessive d'adaptation de notre droit au droit de l'Union européenne.

Certes, les règlements européens sont d'application directe, mais ces derniers nécessitent très souvent des dispositions législatives et

¹ Rapport d'information sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2023 fait par Mme Pascale Gruny, pages 144 à 156.

² À noter, tout de même, la publication d'un seul et unique décret, appelé par l'article 3 de l'ordonnance n° 2021-1370 (décret n° 2023-628 du 18 juillet 2023), ainsi que pour l'ordonnance n° 2022-414 la parution du premier d'une série de minimum trois décrets nécessaires à l'application de l'ordonnance (décret n° 2023-1079 du 22 novembre 2023).

règlementaires pour pleinement adapter notre droit. Il n'est pas acceptable que près de trois ans et demi après la publication de la présente loi, et **deux à trois ans après la publication des trois ordonnances précitées, un retard aussi considérable dans la prise des textes règlementaires d'application soit observé.**

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

La **loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021** visant à protéger la rémunération des agriculteurs présente un taux d'application de 77 %. Elle prévoit la remise de deux rapports au Parlement.

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

L'article 2 prévoit également la remise d'un rapport six mois avant la fin de l'expérimentation qu'il crée concernant les « tunnels de prix » dans les clauses de prix des contrats de ventes de produits agricoles. Ce rapport est attendu au plus tard le 30 juin 2026, l'expérimentation prenant fin le 31 décembre 2026.

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

Art.	Mesures d'application	Applicabilité
1,1°, a)	<i>Facultative</i> - Possibilité de fixer un ou plusieurs seuils de chiffre d'affaires en-dessous desquels l'article L. 631-24 du CRPM n'est pas applicable aux producteurs ou aux acheteurs de produits agricoles.	Applicable (Décret n° 2021-1801 du 24/12/2021)
1,1°, c)	<i>Facultative</i> - Possibilité d'augmenter la durée minimale des contrats de vente et accords-cadres jusqu'à 5 ans par extension d'accord professionnel ou à défaut par décret en Conseil d'État, avec certaines exceptions concernant les contrats portant sur une nouvelle production.	-
1,1°, c)	Nécessité de préciser par décret en Conseil d'État les produits considérés comme relevant de la même production.	Applicable (Déjà appliqué par article R.631-5 du CRPM modifié par décret n°2017-1771 du 27/12/2017)

Art.	Mesures d'application	Applicabilité
1,3°	Dérogação au principe de conclusion d'un contrat ou accord-cadre de vente écrit pour des produits concernés par un accord interprofessionnel, ou à défaut par un décret en Conseil d'État.	Applicable (<u>Décret n°2022-1668 du 26/12/2022</u>)
2	Expérimentation de la possibilité pour les parties à un contrat de vente de produits agricoles de convenir de bornes minimales et maximales dans leurs clauses de prix.	Applicable (<u>Décret n°2021-1415 du 29/10/2021</u>)
4, I, 1°	<i>Facultative</i> - Non-application de l'obligation de transparence aux produits alimentaires ou destinés à l'alimentation des animaux de compagnie dont la part agrégée des matières premières agricoles est inférieure ou égale à un seuil qui ne peut excéder 25 %.	-
4, I, 1°	Liste de produits alimentaires ou destinés à l'alimentation des animaux de compagnie pour lesquels les dispositions de l'article 4, I ne sont pas applicables.	Applicable (<u>Décret n° 2022-1325 du 13/10/2022</u>)
4, I, 1°	<i>Facultative</i> - Possibilité de fixer la liste des professions présumées présenter les garanties pour exercer la mission de tiers indépendant.	-
5	Liste des produits agricoles et alimentaires collectés à l'état brut par les sociétés coopératives agricoles pour lesquels l'organe chargé de l'administration de la société coopérative doit déterminer des critères relatifs aux fluctuations des prix des matières premières agricoles et alimentaires affectant significativement le coût de production de ces produits.	Applicable (<u>Décret n°2023-247 du 3/04/2023</u>)
9	<i>Facultative</i> - Extension de l'exclusion du calcul du seuil de revente à d'autres produits par arrêté du ministre de l'agriculture.	-
10	Expérimentation d'un affichage destiné à informer le consommateur sur les conditions de rémunérations des agriculteurs.	Applicable (<u>Décret n°2023-540 du 29/06/2023</u>)
11, 2°	Liste des filières exemptées de saisine du comité de règlement des différends commerciaux agricoles en cas d'échec de la médiation.	Applicable (<u>Décret n°2022-263 du 26/02/2022</u>)
11, 3°	Nomination par décret pour une durée de cinq ans des membres du comité de règlement des différends commerciaux agricoles.	Applicable (<u>Décret du 26/02/2022</u>)
12	Liste des filières concernées par l'encadrement des pratiques d'affichage de l'origine des denrées alimentaires.	Non applicable

Art.	Mesures d'application	Applicabilité
13, I, 2°	Modalités d'application de l'obligation d'affichage de l'origine des miels composant un mélange de miels et du cacao des produits à base de cacao ou de chocolat et de l'origine de la gelée royale via l'étiquetage.	Partiellement applicable (Décret n° 2022-482 du 4/04/2022 relatif au miel)
13, II, 1°	Modalités d'application de l'obligation d'informer les consommateurs de la provenance et de la dénomination de l'appellation d'origine protégée ou de l'indication géographique protégée des vins mis en vente en bouteille, pichet ou verre.	Applicable (Décret n° 2022-1038 du 22/07/2022)
13, II, 2°	Modalités d'application de l'obligation d'information du consommateur, au moyen d'un étiquetage mettant en évidence ces indications, du nom du brasseur et du lieu de brassage des bières	Non applicable
15, 2°	Produits pour lesquels toute publicité pratiquée en dehors des magasins relative à une opération de dégagement associant plusieurs magasins est autorisée par l'autorité administrative après avis de l'organisation interprofessionnelle concernée.	Non applicable
16, I	Entrée en vigueur des dispositions de l'article 4 pour les contrats et accords-cadres conclus à partir d'une date fixée par décret.	Applicable (Décret n° 2021-1416 du 29/10/2021)

- **L'article 1^{er}** consacre à l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) le principe de la conclusion **de contrats pluriannuels écrits** entre producteurs et acheteurs de produits agricoles.

Il donne la possibilité au pouvoir réglementaire de fixer un ou plusieurs seuils de chiffre d'affaires en-dessous desquels ce principe n'est pas applicable aux producteurs ou aux acheteurs de produits agricoles. Le **décret n° 2021-1801 du 24/12/2021** précise ainsi ces seuils de chiffre d'affaires annuel pour l'acheteur et le producteur pour neuf catégories de produits agricoles.

Il prévoit aussi que la durée minimale des contrats de vente et accords-cadres peut être augmentée jusqu'à cinq ans par extension d'un accord interprofessionnel ou, à défaut, par décret en Conseil d'État - avec certaines précisions concernant les contrats portant sur une nouvelle production, engagée depuis moins de cinq ans. Pour appliquer ces dispositions, un décret en Conseil d'État devait préciser les produits considérés comme **relevant de la même production**. Selon le Gouvernement, la mesure est déjà appliquée par l'article R. 631-5 du CPRM modifié par le décret n° 2017-1771 du 27 décembre 2017.

Il prévoit enfin une dérogation au principe de conclusion d'un contrat ou d'un accord-cadre de vente sous forme écrite, pour les produits ou catégories de produits concernés par un accord interprofessionnel, ou, à

défaut, définis par un décret en Conseil d'État. Ainsi, le **décret n° 2022-1668 du 26 décembre 2022** fixe la liste des produits et catégories de produits pour lesquels le contrat de vente ou l'accord-cadre peut ne pas être conclu sous forme écrite.

- **L'article 2** permet d'expérimenter pour une durée maximale de 5 ans, la possibilité pour les parties à un contrat de vente de produits agricoles de convenir, pour leurs clauses de prix, de bornes minimales et maximales.

Le **décret n° 2021-1415 du 30 octobre 2021** prévoit cette expérimentation, uniquement pour la viande bovine, du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2026.

L'article prévoit par ailleurs la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport d'évaluation six mois avant le terme de l'expérimentation.

- **L'article 4** vise à exclure des négociations commerciales le prix des matières premières agricoles. Il prévoit ainsi un affichage dans les conditions générales de vente du fournisseur de la part de matières premières agricoles dans le volume du produit alimentaire concerné ainsi que leur part.

Il précise qu'un décret fixe la liste de produits alimentaires ou destinés à l'alimentation des animaux de compagnie pour lesquels ces dispositions ne sont pas applicables. Ce décret a été pris **le 29 octobre 2021 (décret n° 2021-1426)** puis modifié par le **décret n° 2022-1325 du 13 octobre 2022**.

Par ailleurs, un décret peut prévoir que cette obligation ne s'applique pas aux produits alimentaires ou produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie dont la part agrégée des matières premières agricoles et des produits transformés composés de plus de 50 % de matières premières agricoles est inférieure ou égale à un seuil qui ne peut excéder 25 %.

Une disposition introduite par amendement sénatorial précise qu'un décret peut fixer la liste des professions présentant les garanties pour exercer la mission de tiers indépendant chargé de certifier que la négociation n'a pas porté sur la part d'évolution de prix qui résulte de celle du prix des matières premières agricoles. Cette publication, facultative, n'est pas envisagée par le Gouvernement.

- **L'article 5** prévoit un décret pour fixer la liste de produits agricoles et alimentaires collectés à l'état brut par les sociétés coopératives agricoles pour lesquels l'organe chargé de l'administration de la société coopérative doit déterminer des critères relatifs aux fluctuations des prix des matières premières agricoles et alimentaires affectant significativement le coût de production de ces produits. Ce **décret (n° 2023-247)** a été pris le 3 avril 2023.

- **L'article 9** vise à exclure du calcul du seuil de revente à perte, pour les alcools, la part liée aux droits de consommation et à la cotisation «

alcool ». Il prévoit une mesure éventuelle d'application pour étendre cette exclusion à d'autres produits, par arrêté du ministre de l'agriculture.

- **L'article 10** vise à expérimenter, sur cinq ans, la mise en place d'un affichage destiné à apporter au consommateur une information relative aux conditions de rémunération des producteurs de produits agricoles.

Par amendement sénatorial, il est précisé que l'expérimentation porte sur la filière viande bovine et les produits laitiers, sur certaines productions agricoles issues de l'agriculture biologique ainsi que sur certaines autres productions agricoles, définies par décret. Une mission spécifique a été confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) à ce sujet, qui a rendu son rapport en novembre 2022. Ce décret a été pris le **29 juin 2023 (décret n° 2023-540)** et prévoit que l'expérimentation concerne non seulement la viande bovine et les produits laitiers mais aussi la viande ovine et caprine, la viande porcine, les fruits et légumes frais et les œufs coquille.

- **L'article 11** élargit le champ de la médiation des relations commerciales agricoles à la conclusion des contrats écrits de vente de produits agricoles (et non uniquement à leur exécution) et met en place un comité de règlement des différends commerciaux agricoles pouvant intervenir en cas d'échec de la médiation, préalablement à la saisine du juge.

Certaines filières, dont la liste est définie par décret, pour lesquelles des **modes alternatifs de règlements des différends ont été mis en place**, sont exemptées de saisine du comité en cas d'échec de la médiation. **Le décret n° 2022-263 du 26 février 2022** établit leur liste.

L'article prévoit également la composition du comité de règlement des différends commerciaux agricoles dont les cinq membres sont nommés pour une durée de cinq ans par décret pris sur le rapport du ministre de l'agriculture. Un **décret a été pris le 26 février 2022** pour la composition actuelle du comité.

- **L'article 12** encadre les pratiques commerciales portant sur **l'affichage de l'origine des denrées alimentaires** en qualifiant plusieurs pratiques commerciales de trompeuses.

Un décret détermine la liste des filières concernées par cet encadrement. Au 31 mars 2024, il n'avait pas été pris alors que sa publication était envisagée pour juillet 2022.

- **L'article 13** vise à établir obligatoirement l'affichage visible de l'origine de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire.

Il modifie l'article L. 412-4 du code de la consommation qui applique cette obligation d'information à l'origine du cacao, des produits à base de cacao ou de chocolat et à l'origine de la gelée royale, de même que l'information de tous les pays d'origine des miels composant un mélange de miels. Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par décret en Conseil d'État après que la Commission européenne a déclaré compatible avec

le droit de l'Union européenne l'obligation prévue au présent article. Ce décret a été pris le 4 avril 2022 (**décret n° 2022-482**) **en ce qui concerne le miel. Toutefois, il n'inclut pas les dispositions relatives aux produits à base de cacao ou de chocolat et à la gelée royale pour lesquels un décret devait être pris en juillet 2022** pour une application au 1^{er} juillet 2022. Le Gouvernement a indiqué que les textes correspondants ont été préparés en vue d'une notification à la Commission européenne, qui n'a pas encore effectuée compte tenu du souhait de la Commission de ne pas recevoir de textes nationaux portant sur l'origine. La publication des décrets est donc conditionnée à une évolution de ce processus de notification.

L'article modifie aussi l'article L. 412-11 du code de la consommation pour appliquer cette obligation d'information par affichage aux vins en bouteilles, pichet ou de verre dans les établissements titulaires d'une licence de débit de boissons à consommer sur place ou à emporter ou d'une licence de restaurant. Les modalités d'application de cet article ont été précisées par le **décret en Conseil d'État n° 2022-1038 du 22 juillet 2022**.

Toutefois, le même principe d'affichage via l'étiquetage concernant la bière n'est pas applicable car le décret en Conseil d'État prévu n'a pas été pris. Cette mesure avait, comme les deux ci-dessus, une entrée en vigueur différée au 1^{er} juillet 2022 et sa publication était envisagée en mai 2022. Toutefois, alors qu'une notification à la Commission européenne avait été faite fin 2021, cette dernière a formulé une demande d'éléments complémentaires, ce qui a suspendu la procédure.

- Si **l'article 14** ne prescrit pas lui-même la prise de mesures d'application, il modifie l'article L. 412-9 du code de la consommation s'agissant de l'extension des obligations d'étiquetage de l'origine des viandes aux établissements sans salle de consommation sur place. Le **décret n° 2023-492 du 21 juin 2023** précise ainsi les conditions d'indication de l'origine des viandes applicable aux établissements de restauration proposant seulement des repas à emporter ou à livrer. Le **décret n° 2024-171 du 4 mars 2024** complète ces dispositions concernant l'indication de l'origine des viandes utilisées en tant qu'ingrédients dans des préparations de viandes et des produits à base de viande applicable aux établissements de restauration.

- **L'article 15** insère au code de la consommation un article L. 122-24 encadrant la publicité pratiquée en dehors des magasins relative à une opération de dégagement de produits alimentaires associant plusieurs magasins, en l'autorisant par l'autorité administrative compétente après avis de l'organisation interprofessionnelle concernée.

Les produits concernés, excluant les fruits et légumes, sont définis par décret. Cette mesure était d'entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2022. La mesure d'application dont la publication était envisagée en janvier 2022 n'a toujours pas été prise. Néanmoins, aucune filière n'aurait à ce jour souhaité que ses produits soient inscrits parmi ceux dont la publicité pratiquée lors des opérations de dégagement est encadrée.

• **L'article 16** prévoit que l'article 1^{er} et le 4^o du I de l'article 4 sont applicables aux accords-cadres et contrats conclus à compter d'une date fixée par décret, pour chaque filière et au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

Le **décret n° 2021-1416 du 29 octobre 2021** a précisé que ces dispositions législatives étaient applicables au 1^{er} janvier 2022 à plusieurs catégories de produits agricoles, au 1^{er} juillet 2022 pour une catégorie (les bovins mâles ou femelles maigres de moins de 12 mois de race à viande hors signe officiels de qualité) et au 1^{er} octobre 2022 pour une autre catégorie (le lait de brebis cru).

c) Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

La commission des affaires économiques est chargée du contrôle de la mise en application de 23 des 48 articles de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite « Pouvoir d'achat ».

Au 31 mars 2024, **23 des articles suivis par la commission ont trouvé une application** ; parmi ces articles, 9 sont d'application directe et 14 ont nécessité des dispositions réglementaires.

En revanche, **3 articles traités par la commission sont en attente d'application** (articles 15, 27 et 28) et **8 rapports n'ont pas été remis** (articles 47, 25 à 27, 42, 43, 47, 48).

(1) Mesures relatives au logement

L'ensemble des articles relatifs au logement, à l'exception du rapport sur les zonages (cf. la partie relative à l'application de la loi 3DS), de la loi était soit d'application directe soit a fait l'objet de la mesure d'application attendue en 2022.

(2) Mesures relatives à la protection du consommateur

Le titre II sur la protection du consommateur comporte deux chapitres : le premier instaure des modalités de **résiliation des contrats** protectrices des consommateurs (articles 15 à 19) et le second est dédié à la **lutte contre les pratiques commerciales illicites** (articles 20 à 22). Parmi ces articles, seuls les articles 15, 17 et 20 appelaient des mesures d'application, au nombre de 12, dont 3 n'ont pas encore été prises.

Art.	Mesure	Applicabilité
15	Droit du consommateur de résilier un contrat par voie électronique	Applicable
16	Droit de mettre un terme au contrat de fourniture de service de télévision gratuitement à tout moment à compter de la première reconduction en cas de déménagement ou d'évolution du foyer fiscal	<i>Application directe</i>
17	Droit du consommateur de résilier ou de dénoncer par voie électronique un contrat d'assurance couvrant une personne physique en dehors de ses activités professionnelles conclu auprès d'une assurance, d'une institution de prévoyance, d'une mutuelle ou d'une union	Applicable
18	Extension de quatorze à trente jours du délai de rétractation pour les contrats d'assurance affinitaire et extension du champ de ses bénéficiaires	<i>Application directe</i>
19	Clarification des modalités de résiliation à tout moment du contrat d'assurance emprunteur pour garantir la bonne application de la loi n° 2022-270 du 28 février 2022 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur	<i>Application directe</i>
20	Aggravation des sanctions pour pratiques commerciales déloyales et renforcement des pouvoirs de la DGCCRF	Applicable
21	Remboursement des frais perçus par un prestataire de services de paiement en cas de multiples demandes de paiement concernant une même opération	<i>Application directe</i>
22	Taux d'intérêt légaux pour non-remboursement ou non-rétablissement d'un compte bancaire objet d'une opération de paiement non autorisée et signalée	<i>Application directe</i>

L'article 15 appelle deux mesures d'application, qui ont été prises en 2023. Le I, 1° de l'article consacre la possibilité, pour un consommateur, de résilier un contrat de **consommation** par la voie électronique. L'article renvoie à un décret le soin d'édicter les spécifications techniques nécessaires à la mise en place, par le professionnel, d'une fonctionnalité dédiée, accessible gratuitement sur son site ou son application et garantissant l'identification du consommateur. Le décret n° 2023-417 du 31 mai 2023 précise ainsi les modalités d'accès et d'utilisation de la fonctionnalité de résiliation par voie électronique des contrats prévue par l'article 15 de la loi. Il entre en vigueur le 1^{er} juin 2023, soit la date la plus tardive fixée par le II de l'article 15.

Le I, 3° de l'article 15 supprime également les frais de résiliation acquittés par le consommateur lorsque celui-ci est en situation de surendettement et renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser ses modalités d'application. Alors que le Gouvernement avait indiqué que la publication de ces deux décrets d'application était envisagée en avril 2023, celui-ci est paru avec plus de six mois de retard : le décret n° 2023-1100 du 27

novembre 2023 fixe ainsi les modalités de résiliation anticipée d'un contrat de services de communications électroniques par un consommateur en situation de surendettement.

L'**article 17** prévoit la même possibilité de résiliation par voie électronique des contrats d'assurance couvrant les personnes physiques en dehors de leurs activités professionnelles, en ce qui concerne les **mutuelles** (article L. 221-10-3 du code de la mutualité), les **institutions de prévoyance** (à adhésion obligatoire et facultative : articles L. 932-12-2 et L. 932-21-3 du code de la sécurité sociale) et les **assurances** (article L. 113-14 du code des assurances). Pour chaque type de contrat ou règlement visé, il renvoie à un décret le soin de fixer les modalités techniques des fonctionnalités de résiliation ou de dénonciation par voie électronique. Enfin, le IV de l'article prévoit une entrée en vigueur différée de ces dispositions, au plus tard le 1^{er} juin 2023. Ces 5 mesures d'application sont toutes incluses dans le **décret n° 2023-182 du 16 mars 2023** qui détaille ces modalités, notamment celles permettant l'identification du consommateur, et prévoit une date d'entrée en vigueur de l'article 17 au 1^{er} juin 2023, date limite prévue par le IV de l'article.

L'**article 20** de la loi prévoit quatre mesures d'application, toutes prises : le **décret n° 2022-1701 du 29 décembre 2022** fixe les modalités de publicité des injonctions mentionnées aux articles L. 464-9 et L.470-1 du code de commerce, de la réquisition mentionnée à l'article L. 521-3-1 du code de consommation et des transactions par lesquelles le ministre de l'économie peut proposer aux entreprises de transiger.

(3) Mesures relatives à l'énergie

(a) Les articles d'application directe

2 articles sont d'application directe. Ces articles concernent :

- L'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 434-3 du code de l'énergie, qui porte sur la possibilité d'émettre des ordres de délestage dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de solidarité européenne, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures, avant le 1^{er} mars de chaque année (article 25) ;

- La validation législative, au titre des consultations nécessaires, du décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 définissant les modalités spécifiques d'attribution d'un volume additionnel d'électricité pouvant être alloué à titre exceptionnel en 2022 (article 41).

(b) Les articles dont les mesures d'application ont été prises

12 articles sont pleinement applicables sur le plan réglementaire.

L'**article 23** a modifié les obligations en matière de stockage souterrain de gaz naturel (article L. 421-7-2 du code de l'énergie).

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie, pris après l'avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), doit fixer une trajectoire de remplissage à chaque opérateur des infrastructures de stockage, prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), devant garantir la sécurité d'approvisionnement à moyen et long terme et le respect des accords bilatéraux relatifs à cette sécurité d'approvisionnement. Elle comprend des objectifs intermédiaires de remplissage ainsi qu'un objectif minimal de remplissage au 1^{er} novembre de chaque année.

Un **arrêté du 9 mai 2018** précisant certaines dispositions relatives au stockage souterrain de gaz naturel a déjà été pris : il fixe à 85 % le ratio entre le volume de gaz stocké par un fournisseur et le volume utile des capacités de stockage souscrites par ce fournisseur.

S'agissant des obligations en matière de stockage souterrain de gaz naturel, modifiées par l'**article 23**, il est prévu qu'un décret, pris après avis de la CRE, en précise les modalités et les conditions d'application (article L. 421-7-2 du code de l'énergie).

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2023-766 du 10 août 2023**.

Ce décret prévoit que l'obligation de constitution de stockage de gaz naturel est exprimée en quantité de gaz naturel et nécessite une transmission d'informations nécessaires au suivi du remplissage (article D. 421-17 et D. 421-18 du code de l'énergie).

Il précise que cette obligation peut comprendre un prix d'achat plafond, non publié, dont le dépassement, indiqué sans délai par l'opérateur au ministre, suspend cette obligation (article D. 421-19 et D. 421-20 du même code).

Il précise également que les stocks ainsi constitués ne peuvent être utilisés qu'après le 1^{er} novembre de chaque année, sauf pour assurer l'équilibrage des réseaux et la continuité d'acheminement ou si les objectifs de remplissage à date ou au 1^{er} novembre sont dépassés (article D. 421-21 du même code).

L'**article 24** a fait évoluer le dispositif de l'interruptibilité rémunérée, pour permettre aux gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel de procéder ou de faire procéder à l'interruption nécessaire de la consommation des consommateurs finals (article L. 431-6-2 du code de l'énergie).

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie doit fixer le volume des capacités interruptibles à contractualiser avec les gestionnaires des réseaux de transport, tandis qu'un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, après avis de la CRE, doit fixer les conditions d'agrément et de compensation, ainsi que les modalités techniques générales.

Dans ce contexte, **deux arrêtés du 3 octobre 2022** ont été publiés, l'un fixant le volume de capacités interruptibles à contractualiser et l'autre modifiant l'**arrêté du 17 décembre 2019** relatif à l'interruptibilité de la consommation de gaz naturel. Il est prévu que les capacités interruptibles à

contractualiser soient de 114 000 mégawattheures (MWh) par jour pour les contrats conclus par GRTgaz et de 6 000 MWh par jour pour Téréga.

L'**article 26** a permis au ministre chargé de l'énergie de restreindre, de suspendre ou de réquisitionner les installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en gaz ou en électricité (article L. 143-6-1 du code de l'énergie).

Un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités d'application de l'article, notamment sa durée, qui ne peut excéder quatre ans à compter de la promulgation de la loi.

Le **décret n° 2023-1418 du 29 décembre 2023** a été pris dans ce contexte.

Ce décret a prévu que le ministre de l'énergie arrête les installations de production d'électricité utilisant le gaz naturel d'une puissance supérieure à 20 mégawatts (MW) en France métropolitaine soumises aux restrictions précitées (article R. 143-4 du code de l'énergie), sous réserve de celles exemptées (article R. 143-5 du même code).

Cet arrêté doit préciser la consommation maximale de gaz naturel devant être respectée par ces installations (article R. 143-6 du même code). Il est tenu compte de la gravité de la menace, du type d'installation, des contraintes techniques et des requis minimaux (article R. 143-7 du même code).

Les prescriptions sont contrôlées par les gestionnaires des réseaux de gaz (article R. 143-10 du même code). Les indemnités compensent uniquement la perte matérielle, directe et certaine, à l'exclusion de la privation du profit (article R. 143-9 du même code). Le gestionnaire du réseau de transport d'électricité peut demander au ministre de l'énergie la suspension des restrictions (article R. 143-8 du même code).

Introduit à l'initiative du rapporteur, l'article 27 consiste en plusieurs solutions de simplification à destination des installations de production de biogaz, issues des préconisations de la mission sénatoriale sur la méthanisation¹.

La prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)² doit identifier les mesures de soutien nécessaires pour accélérer et développer les projets de production de biogaz et de toute autre forme de gaz renouvelable (article L. 141-2 du code de l'énergie).

¹ *Rapport d'information n° 872 (2020-2021), déposé le 29 septembre 2021, Méthanisations : au-delà des controverses, quelles perspectives ?*

² *Il est également prévu que les prochains schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales), schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (article L. 222-1 du code de l'environnement) et plan climat-air-énergie territoriaux (article L. 229-6 du même code) comportent des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz, à compter de leur prochain renouvellement.*

Il conviendra de compléter en ce sens le **décret n° 2020-456 du 21 avril 2020** relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

De plus, les renforcements nécessaires à l'injection dans le réseau du gaz renouvelable, dont le biogaz, ou du gaz bas-carbone, doivent associer les autorités concédantes de la distribution publique de gaz (article L. 453-9 du code de l'énergie).

Un décret, pris après avis de la CRE, doit préciser ces modalités d'association.

Aussi faudra-t-il faire évoluer en ce sens le **décret n° 2019-665 du 28 juin 2019** relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit.

En effet, l'article D. 453-21 du code de l'énergie prévoit à ce stade que ces autorités soient consultées, et non associées, aux zones de raccordement des installations de production biogaz à un réseau de gaz naturel, élaboré par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel.

Autre point, l'autorité administrative doit informer sans délai le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation, de déclaration ou d'enregistrement d'une installation de biogaz ou de ses ouvrages connexes (article L. 446-57 du code de l'énergie).

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2024-288 du 29 mars 2024**.

Ce décret précise que l'information préalable des collectivités portent, d'une part, sur les installations de méthanisation relevant de la rubrique 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et, d'autre part, sur les installations de gazéification de biomasse relevant de la rubrique 3140 de cette nomenclature (article D. 446-331 du code de l'énergie).

Dans le même esprit de simplification, un portail national du biogaz doit constituer, pour l'ensemble du territoire, le site national pour l'accès dématérialisé, à partir d'un point d'entrée unique, aux différents documents de planification (article L. 446-58 du code de l'énergie).

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

Le **décret n° 2024-288 du 29 mars 2024** précité a été pris en ce sens.

Il est venu préciser que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) met en œuvre le portail national du biogaz (article R. 446-132 du code de l'énergie).

L'**article 29** a institué un régime administratif propre pour les terminaux méthaniers flottants.

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie peut ainsi décider de soumettre à ce régime un terminal méthanier flottant ou un projet

d'installation d'un terminal. Cet arrêté précise une durée répondant aux besoins en matière de sécurité d'approvisionnement, une date de mise en service du terminal méthanier flottant, ainsi que des capacités de traitement de gaz naturel liquéfié (GNL) à atteindre.

Sur ce fondement, un **arrêté du 13 mars 2023** a fixé pour projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre porté par TotalÉnergies LNG Services France des objectifs de mise en service, de maintien en exploitation et de capacités de traitement de GNL. Il est prévu que ce terminal méthanier flottant soit mis en service avant le 15 septembre 2023 et maintenu en exploitation sur une durée de cinq ans, avec une capacité de regazéification supérieure à 50 térawattheures (TWh) par an.

L'**article 33** a permis au gestionnaire du réseau de transport d'électricité, sauf opposition du ministre chargé de l'énergie, de demander aux opérateurs du mécanisme d'ajustement de mettre à sa disposition leurs capacités non utilisées d'effacement de consommation, de production ou de stockage, ou aux opérateurs du mécanisme d'effacement de vendre leurs capacités d'effacement de consommation sur les marchés de l'énergie (article L. 321-7-1 du code de l'énergie).

Un décret doit préciser les modalités d'application de l'article, notamment les pénalités financières associées.

C'est pourquoi un **décret n° 2022-1539 du 8 décembre 2022** relatif aux mesures d'urgence définies en application de l'article L. 321-17-1 du code de l'énergie a été pris. Il fixe l'obligation de mise à disposition à 300 heures, entre le 1^{er} janvier et 30 avril 2023, et le montant des pénalités financières à 3 % du chiffre d'affaires sans excéder 250 000 €- voire 5 % du chiffre d'affaires sans excéder 500 000 €.

L'**article 34** a permis au gestionnaire du réseau de transport d'électricité, sauf opposition du ministre chargé de l'énergie, d'obtenir la mise à disposition des installations de production ou de stockage d'électricité de secours supérieures à 1 mégawatt (MW) (article L. 321-17-2 du code de l'énergie).

Un décret doit préciser les modalités d'application de l'article, notamment les pénalités financières associées et les catégories de site de consommation exemptées.

Aussi un **décret n° 2022-1539 du 8 décembre 2022** relatif aux mesures d'urgence définies en application de l'article L. 321-17-2 du code de l'énergie a été pris. Il applique les mêmes pénalités financières que celles précitées. De plus, il exonère certaines catégories d'installations, telles que les établissements de santé et de défense, les installations nucléaires et de production d'électricité à partir de gaz naturel dont l'activité fait l'objet d'une restriction, d'une suspension ou d'une réquisition, les centres d'appel d'urgence ou encore certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Le rapporteur se félicite des exemptions ainsi définies par le décret, rappelant qu'il avait fait adopter « un amendement [prévoyant] que le décret fixe, à titre obligatoire, et non facultatif, des dérogations : en effet, il est exclu que des établissements liés à santé, à la sécurité ou à l'énergie se retrouvent privés des groupes électrogènes dont ils ont besoin »¹.

L'**article 35** a conditionné la possibilité pour les fournisseurs d'électricité de procéder à une interruption de fourniture, dans une résidence principale, à une période de réduction de puissance, dont la durée ne peut être inférieure à un mois (article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles).

Un décret en Conseil d'État doit fixer les modalités d'application de l'alinéa, dont les bénéficiaires et la durée.

Cet article a également prévu que les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de chaleur transmettent, non seulement à la CRE et au Médiateur national de l'énergie (MNE) mais aussi au ministre chargé de l'énergie, les informations sur les interruptions de fourniture ou les réductions de puissance.

Les modalités de cette transmission doivent être définies par voie réglementaire.

Sur ce fondement, **un décret n° 2023-133 du 24 février 2023** relatif à la période minimale d'alimentation en électricité est venu modifier le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau. Ce décret a fixé 1 kilovoltampère (kVA) le niveau maximal de la réduction de puissance et à 60 jours le délai devant séparer cette réduction de puissance d'une éventuelle interruption de fourniture. De plus, il a complété les informations devant être transmises par les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de chaleur, s'agissant des informations adressées aux services sociaux départementaux et communaux, et prévu leur transmission au ministre chargé de l'énergie avant chaque 31 mars.

L'**article 38** a supprimé le guichet infra-annuel prévu dans le cadre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) (article L. 336-3 du code de l'énergie).

Le décret en Conseil d'État, mentionné à l'article L. 336-10 du code de l'énergie, doit fixer la périodicité du guichet de l'Arenh.

Un **décret n° 2022-1380 du 29 octobre 2022** modifiant les modalités d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique a fixé une périodicité annuelle, à compter du 1^{er} janvier 2023.

L'**article 39** a abaissé à 120 TWh par an le plafond légal de l'Arenh (article L. 336-2 du code de l'énergie).

¹ Avis n° 825 (2021-2022), déposé le 25 juillet 2022, projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie, après avis de la CRE, doit définir le volume global maximal d'électricité pouvant être cédé au titre de l'Arenh.

Un **décret n° 2022-342 du 11 mars 2022** a fixé un volume additionnel d'électricité de 20 TWh, pour atteindre 120 TWh, en 2022 ; un **arrêté du 25 mars 2022** portant modification de l'arrêté du 28 avril 2011 en a tiré les conséquences.

L'**article 37** a permis de réattribuer les volumes de l'Arenh du fournisseur défaillant ou dont l'autorisation a été suspendue ou retirée vers le fournisseur de secours (article L. 333-3 du code de l'énergie).

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie, pris sur proposition de la CRE, doit déterminer les conditions et les modalités de ce transfert.

Sur ce fondement a été pris l'**arrêté du 19 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 28 avril 2011**.

Le point 17 de l'annexe vient en effet préciser : « *Les dispositions suivantes s'appliquent lorsque l'acheteur a été désigné par les pouvoirs publics « fournisseur de secours » en application de l'article L. 333-3 du code de l'énergie, et qu'à ce titre il bénéficie des volumes d'électricité au titre de l'Arenh qui étaient livrées au fournisseur dont l'autorisation de fourniture a été retirée ou suspendue.* »

Il précise que les quantités et les profils des produits au titre de l'Arenh transférés, de même que les éventuelles restitutions, sont notifiés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à l'acheteur (points 17.1 et 17.2).

L'**article 40** a relevé à 49,5 € par MWh le montant de l'Arenh, à compter du premier jour du mois suivant un délai d'un mois après la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition comme étant conforme au droit de l'Union européenne (article L. 337-16 du code de l'énergie).

Un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie, après avis modifié de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), doit définir le prix de l'électricité cédé en application de l'Arenh.

Le **décret n° 2022-342 du 11 mars 2022** et l'**arrêté du 25 mars 2022** précités sont actuellement applicables.

Le rapporteur rappelle qu'ils devront être impérativement modifiés en cas de réponse positive de la Commission européenne, afin de traduire concrètement la nécessaire revalorisation des ressources dédiées au groupe EDF et au parc électronucléaire.

(c) Les articles dont les mesures d'application sont encore attendues

2 articles ne sont pas pleinement applicables sur le plan réglementaire.

Le VII de l'article 27 prévoit que l'État, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, l'État peut instituer, pour les porteurs de projets d'installations de production de gaz renouvelable, dont le biogaz, ou de gaz bas-carbone, un guichet unique rassemblant les services chargés de l'instruction des autorisations relevant de la compétence des administrations de l'État, de ses établissements publics administratifs ou d'organismes et de personnes de droit public ou de droit privé chargés par lui d'une mission de service public administratif (VII de l'article 27).

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, doit déterminer les modalités d'application de cette expérimentation, dont la date de son entrée en vigueur.

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

L'article 28 a renforcé l'information précontractuelle sur le prix des offres de fourniture de gaz et d'électricité dont le prix est indexé sur les cours de marché sur une périodicité n'excédant pas un trimestre.

Un arrêté doit préciser notamment cette périodicité.

Cet arrêté n'a pas encore été pris.

(d) Les demandes de rapport

7 articles portent sur des évaluations :

- le rapport d'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 434-3 du code de l'énergie, qui porte sur la possibilité d'émettre des ordres de délestage dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de solidarité européenne, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures, avant le 1^{er} mars de chaque année (article 25) ;

- le rapport d'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 143-6-1 du code de l'énergie, qui offre la possibilité de restreindre, de suspendre ou de réquisitionner une installation, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures et devant être remis aux comités régionaux de l'énergie, avant le 1^{er} mars de chaque année (article 26) ;

- le rapport sur l'opportunité d'étendre le critère du bilan carbone aux dispositifs de soutien à la production de biogaz attribués en guichet ouvert (II de l'article 27) ;

- le rapport sur le bilan de l'expérimentation du guichet unique pour les porteurs de projet d'installation de production de gaz renouvelable, six mois avant la fin de cette expérimentation (VII de l'article 27) ;

- le rapport visant à mettre en place un dispositif national d'effacement volontaire et rémunéré des consommations d'électricité à destination des particuliers, devant être remis dans un délai de 4 mois à compter de la promulgation de la loi (article 42) ;

- le rapport évaluant le niveau d'exposition des collectivités territoriales et de leurs groupements aux hausses des prix et l'opportunité de

renforcer les mesures fiscales, budgétaires et tarifaires pour les accompagner en tant que consommateurs finals d'énergie, devant être remis dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi (article 43) ;

- le rapport sur la résilience et l'approvisionnement des systèmes énergétiques dans les Outre-mer, devant être remis dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi (article 48).

À ce stade, **aucun de ces rapports n'ont été remis.**

Les rapports sur l'extension du bilan carbone, l'institution d'un guichet unique, l'application d'un dispositif d'effacement ou encore l'exposition des collectivités territoriales aux hausses des prix ont été adoptés avec l'appui du rapporteur : aussi doivent-ils être rapidement transmis.

d) Loi n° 2023-171 du 10 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

La présente loi contient en ses articles 38 et 39 (titre IV) des dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière agricole, au titre desquels la commission des affaires économiques s'était saisie de ce texte, dans le cadre d'une délégation au fond.

L'article 38 confie clairement aux régions le rôle d'autorité de gestion des aides non surfaciques de la PAC, qu'elles jouent en pratique dans le cadre de la programmation 2023-2027 de la PAC, en lieu et place de la cogestion avec le préfet de région qui prévalait auparavant. Il dispose notamment que les aides à l'installation ne soient octroyées qu'à des candidats élaborant un projet d'installation et justifiant de leur capacité à conduire un projet viable par la détention d'un diplôme ou d'une expérience professionnelle, sauf dérogation. Il prévoit enfin des conditions particulières d'application outre-mer.

Comme l'indique l'échéancier d'application de la loi¹, **la définition de jeune agriculteur et de nouvel agriculteur, mentionnée de manière incidente à cet article, ne nécessite pas de mesure réglementaire nouvelle, puisqu'elle est déjà donnée dans le décret n° 2022-1755 du 30 décembre 2022.**

L'article 39 ratifie, en moyenne cinq ans après leur publication, huit ordonnances, dont certaines transposaient des obligations européennes débattues quinze ans plus tôt. Réorganisant et actualisant la partie législative du code rural et de la pêche maritime, elles **n'appellent pas de mesures d'application.**

¹ Cf. en ligne :

https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000_046_590_737/?detailType=ECHEANCIER&detailId=

e) Loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs

Cette loi prévoit la transmission de 4 rapports ou communications au Parlement.

Elle prévoit aussi trois mesures d'application facultatives.

Art.	Mesures d'application	Applicabilité
2, 1°, alinéa 4	<i>Facultatif</i> - Liste des denrées ou catégories de denrées alimentaires pour lesquelles, par dérogation, l'encadrement des promotions en volume n'est pas applicable jusqu'au 1 ^{er} mars 2026	Mesure facultative -
12, 1°	<i>Facultatif</i> - Suspension par décret en Conseil d'État, en cas de situation exceptionnelle affectant gravement les chaînes d'approvisionnement dans un ou plusieurs secteurs, de l'application des pénalités logistiques prévues par les contrats conclus entre les distributeurs et le ou les fournisseurs pour une durée maximale de six mois renouvelable	Mesure facultative -
20, I, alinéa 6	<i>Facultatif</i> - Liste des produits agricoles et alimentaires pour lesquels, par dérogation, le I de l'article L. 441-8 du code de commerce prévoyant des clauses de renégociation automatique du prix dans les contrats, n'est pas applicable	Mesure facultative prise (<u>arrêté du 15 février 2024 modifiant l'arrêté du 31 juillet 2023 fixant la liste des produits agricoles et alimentaires pour lesquels le I de l'article L. 441-8 du code de commerce n'est pas applicable</u>)

Sur les 4 rapports ou communications prévus, seul un rapport a été transmis, concernant la possibilité de mise en place d'un encadrement des marges de la distribution pour la vente de produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO), afin que la marge sur ces produits ne puisse pas être supérieure à celle constatée sur les produits conventionnels. Néanmoins, ce rapport a été transmis au Parlement le 11 mars 2024 alors que sa transmission était prévue dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi. Les trois autres rapports, non-transmis, sont pourtant très attendus des parlementaires.

- Le premier, prévu par l'article 2 de la loi, concerne l'usage fait par les distributeurs du surplus de chiffre d'affaires issu du relèvement du seuil de revente à perte (« SRP + 10 % »). Il a pour objet d'évaluer l'effet du SRP + 10 % sur la construction des prix de vente des denrées alimentaires et des produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie revendus en

l'état au consommateur. La commission déplore d'autant plus l'absence de transmission du rapport que les données ont bien été fournies par les distributeurs à la DGCCRF, qui a bien élaboré un rapport sur cette base. **Quelles que soient ses conclusions, ce rapport doit être transmis au Parlement afin que ce dernier puisse évaluer les conséquences du dispositif.**

- Le deuxième rapport, prévu par l'article 7, était attendu avant le 1^{er} octobre, concernant **l'évaluation de l'effet de l'encadrement des promotions sur les prix de vente des produits de grande consommation, sur l'évolution du revenu des agriculteurs et sur les effets de la mesure sur les petites et moyennes entreprises.**

- Le troisième rapport constitue une communication du Gouvernement aux présidents des commissions des affaires économiques des deux chambres sur les montants de pénalités logistiques infligées et perçues par les distributeurs et les fournisseurs. Les pénalités infligées et reçus par les parties ont été transmises à la DGCCRF avant le 31 décembre ; la communication du document de synthèse est donc fortement attendue d'autant plus que les acteurs auditionnés par le groupe de suivi des lois EGAlim ont souligné une évolution des pratiques à la suite de l'adoption de la loi. Sur le sujet général des pénalités logistiques, la commission souligne par ailleurs que le rôle d'interprétation de l'administration a pu être important - notamment via les lignes directrices de la DGCCRF, qui ont fait référence aux travaux parlementaires dans leurs explications sur le plafonnement des pénalités logistiques, témoignant du souci de préserver l'esprit du législateur sur ce point précis.

o Les trois mesures d'application de la loi sont facultatives :

- en application de l'article 2, un **arrêté du ministère de l'agriculture** peut fixer la liste des produits pour lesquels le relèvement du seuil de vente à perte est applicable, en lien avec l'exclusion des fruits et légumes frais prévue à ce même article. Il est prévu que l'arrêté en question soit pris sur demande motivée de l'interprofession représentative des produits concernés ou, lorsqu'il n'existe pas d'interprofession pour ce type de produits, d'une organisation professionnelle représentant des producteurs. Or aucune demande n'a été formulée.

- en application de l'article 20, un **arrêté du ministère de l'agriculture du 15 février 2024 modifiant l'arrêté du 31 juillet 2023** fixe la liste des produits pour lesquels l'article L. 441-8 du code de commerce, prévoyant des clauses de renégociation du prix en fonction de l'évolution du coût des matières, n'est pas applicable : cela concerne principalement les céréales, les sucres, certaines huiles et légumineuses et les alcools. Cela s'explique notamment pour les céréales par le fait que le recours aux contrats dits « à terme » permettant de fixer à une certaine date le prix d'une livraison ultérieure y est important : ces contrats seraient vidés de leur utilité si des clauses de renégociation trouvaient à s'appliquer. L'exclusion des produits mentionnés dans l'arrêté résulte d'une demande d'interprofessions.

- la troisième mesure d'application facultative, qui n'a pas été prise, concerne la suspension par décret en Conseil d'État, en cas de situation exceptionnelle affectant gravement les chaînes d'approvisionnement, de l'application des pénalités logistiques prévues par les contrats conclus pour une durée maximale renouvelable de six mois. Cette situation n'a en effet pas trouvé à s'appliquer depuis la promulgation de la loi.

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

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

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

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

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

- les demandes de certification de la part des influenceurs ont fortement augmenté en passant de 356 au 1^{er} janvier 2023 à plus de 1 350 au 7 février 2024 ;

- **la DGCCRF a doublé le nombre d'influenceurs contrôlés, en passant de 94 en 2022 à 212 en 2023 dont 46 % étaient en « situation d'anomalie »**, principalement pour pratiques commerciales trompeuses par omission ;

- la DGCCRF a procédé en 2023 à 27 avertissements, 57 injonctions administratives, 17 procès-verbaux pénaux et 3 mesures de sanction administrative ;

- les signalements des internautes sur la plateforme SignalConso ont augmenté.

- (2) Seulement quelques mois après son adoption à l'unanimité par le Parlement, cette loi doit toutefois faire l'objet d'une première adaptation au droit de l'Union

L'activité d'influence commerciale relevant des services de la société de l'information, au sens de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015¹, la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 est soumise à une procédure d'information auprès de la Commission européenne. En conséquence, le 14 août 2023, la Commission européenne a transmis au Gouvernement ses observations, qui appellent une adaptation de cette loi à diverses règles européennes applicables, certains règlements européens étant entrés en application après la promulgation de cette loi.

Pour procéder à une telle adaptation, l'article 3 loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole² **habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l'adaptation des articles 1^{er}, 2, 4, 5, 8 et 9 de la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023**. Une telle ordonnance, dont le projet devra être préalablement transmis à la Commission européenne, devrait donc être prise au plus tard en **janvier 2025**.

Les parlementaires ont souhaité laisser du temps et de la flexibilité au Gouvernement pour dialoguer avec la Commission européenne et le Conseil d'État, tout en **s'assurant que les modifications effectuées seront celles strictement nécessaires à l'adaptation au droit de l'Union**, afin d'éviter de remettre en cause, de façon détournée, des dispositions votées à l'unanimité des deux Chambres.

- (3) Dans l'attente de ce premier travail d'adaptation juridique, seulement une mesure réglementaire d'application a été prise contre les cinq prévues par la loi

Selon les informations transmises par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), **5 mesures réglementaires d'application**, figurant dans le tableau ci-dessous, sont nécessaires pour permettre à la loi n° 2023-451 d'être pleinement applicable.

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

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

Mesures réglementaires d'application de la loi n° 2023-451		
Article 3 Alinéa 1		En tant que de besoin, précision des modalités d'application de l'article 3 de la loi.
Article 5 Division V	Articles L. 132-1 à L. 132-9 du code de la consommation	Modalités d'application de l'article 5 de la loi.
Article 8 Division II		Montant de rémunération de l'activité d'influence commerciale par voie électronique concernée ou valeur totale cumulée de l'avantage en nature concédé en-deçà duquel les personnes définies à l'article 1er de la loi ne sont pas soumises au I du présent article 8.
Article 9 Division III		Modalités de désignation d'une personne chargée d'assurer une forme de représentation légale sur le territoire de l'Union européenne, et à la souscription auprès d'un assureur établi dans l'Union européenne d'une assurance civile garantissant les conséquences pécuniaires de sa responsabilité civile professionnelle.
Article 13 Division 2°	Art. L. 521-2 du code de la consommation	Conditions dans lesquelles l'injonction mentionnée à l'article L. 521-1 du code de la consommation, lorsqu'elle est assortie d'une astreinte, peut faire l'objet, en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, d'une mesure de publicité.

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

Les autres mesures réglementaires d'application devraient être prise une fois les articles 5, 8 et 9 modifiés par ordonnance, le décret éventuellement prévu par l'article 3 ne devant pas, à ce stade, être pris par le Gouvernement.

- (4) À plus long terme, une nouvelle adaptation pourrait être nécessaire si la Commission européenne décide d'harmoniser le régime juridique applicable à l'influence commerciale

Aujourd'hui, **la Commission européenne envisage d'harmoniser le régime juridique applicable à l'influence commerciale**, certains États membres considérant que l'activité d'influence commerciale relève plutôt du

règlement européen sur les services numériques, d'autres plutôt de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels.

Par ailleurs, la Commission européenne a récemment publié les résultats de son **opération « coup de balai »** menée dans 22 États membres de l'Union européenne, ainsi qu'en Norvège et en Islande, en s'appuyant sur le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) et les autorités nationales de régulation. Lors de cette opération, dont les résultats ont été publiés le 14 février 2024, les publications de 576 influenceurs ont été analysées, 358 étant désormais soumis à une enquête approfondie. Il ressort notamment de cette enquête que **97 % des influenceurs contrôlés ont publié des contenus à caractère commercial mais que seulement 20 % ont systématiquement signalé qu'il s'agissait de publicité.**

**II. COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE
ET DES FORCES ARMÉES**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	177
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE	177
1. <i>Le stock des lois suivies par la commission</i>	<i>177</i>
2. <i>L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale</i>	<i>179</i>
3. <i>L'application des lois votées selon la procédure accélérée</i>	<i>179</i>
4. <i>La publication des rapports du Gouvernement.....</i>	<i>179</i>
5. <i>Les avis et rapports d'information publiés par la commission</i>	<i>182</i>
B. DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	184
1. <i>Défense et forces armées.....</i>	<i>184</i>
2. <i>Affaires étrangères.....</i>	<i>189</i>

INTRODUCTION

Le présent bilan d'application des lois suivies par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées porte sur **les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2022-2023** – soit entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023. Il étudie également **les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2024** pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

Pour la session parlementaire 2022-2023, une partie importante de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a consisté en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux.

Au cours de la session parlementaire 2022-2023, le Sénat a adopté en séance publique **17 projets de lois de ratification de conventions et accords internationaux** relevant de la compétence de la commission. Certains de ces projets de loi n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois puisqu'ils n'appellent aucune mesure d'application réglementaire.

La loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a été promulguée au cours de la session concernée.

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

1. Le stock des lois suivies par la commission

À la date du 31 mars 2024, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suit également l'application de **la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales** et de **la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense**.

a) Les lois totalement applicables

La loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est, depuis l'exercice précédent, totalement applicable.

Pour mémoire, les décrets prévus par la loi qui ont été adoptés sont les suivants :

- Le décret n° 2021-1071 du 12 août 2021 portant modification du décret n° 2013-1154 créant un Conseil national du développement et de la solidarité internationale. Il précise la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (art 7 de la loi) ;

- Le décret du 30 décembre 2021, portant approbation des statuts de la société Expertise France.

- Le décret n° 2022-571 du 19 avril 2022, définissant les catégories d'organisations de la société civile au profit desquelles l'État met en œuvre un dispositif dédié à des projets de développement en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention, prévu à l'article 2 de la loi ;

- Le décret n° 2022-787 du 6 mai 2022 relatif aux modalités de fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, prévu à l'article 12 Division III alinéa 8 de la loi.

Toutefois, plus de deux ans et demi après la promulgation de cette loi, cette commission, qui doit être composée d'un collège de parlementaires et d'un collège de personnalités qualifiées, n'avait toujours pas été mise en place, du fait, notamment, du contenu de ce décret, qui s'éloignait de la loi sur plusieurs points. M. Jean-Louis Bourlanges, Président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, a donc déposé une proposition de loi modifiant l'article 12 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

La loi adoptée par les deux assemblées modifie ainsi la loi de 2021 en poursuivant un double objectif :

- clarifier le fait que la commission d'évaluation de l'APD ne remplit pas une mission à portée uniquement ou principalement budgétaire et financière, mais une mission d'évaluation de l'adéquation des projets aux objectifs fixés par la loi de 2021 ;

- placer la commission auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour ce qui a trait à son fonctionnement. Le texte confère ainsi le secrétariat administratif de l'instance à la direction générale en charge du développement international du ministère et prévoit que les déclarations d'intérêt des experts sont transmises à son secrétariat général.

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

b) Les lois partiellement applicables

Au 31 mars 2024, la **loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense est partiellement applicable** (voir *Infra*), avec un taux d'application de 30 %.

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

Aucune loi d'initiative sénatoriale relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n'a été promulguée au cours de la période de référence.

Dans le stock des lois suivies actuellement par la commission, on ne compte donc aucune loi d'origine sénatoriale.

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

Au cours de la session 2022-2023, la **loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense** a été votée selon la procédure accélérée.

4. La publication des rapports du Gouvernement

a) La publication et l'exploitation des rapports de l'article 67 de la loi de 2004 de simplification du droit

Aux termes de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit :

« A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

La Commission a été destinataire du rapport de l'article 67 relatif à la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, en date du 18 mai 2022.

En revanche, elle n'a pas été destinataire du rapport de l'article 67 de la **loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense**. Toutefois, un tableau de programmation des mesures d'application de la loi a été adressé au Sénat par Mme Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement, le 7 décembre 2023.

b) *La publication des rapports du Gouvernement demandés par le parlement*

La loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense qui a été promulguée lors de l'année parlementaire écoulée prévoit la présentation par le Gouvernement de différents rapports, à diverses échéances.

Tout d'abord, l'article 7 de la loi prévoit qu'« *avant la fin de l'année 2026, le Gouvernement remettra au Parlement, après information du Conseil supérieur de la fonction militaire, un rapport évaluant les effets de la nouvelle politique de rémunération des militaires.* » Le délai n'est donc pas arrivé à échéance.

Dans le chapitre 2 du titre I, relatif aux dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation, plusieurs rapports au Parlements sont prévus :

- L'article 9 prévoit qu'« *avant le 1^{er} janvier 2024, le Gouvernement remet aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan de l'exécution de la loi de programmation militaire pour la période 2019-2023* ». Ce rapport a été déposé le 22 mars 2024 ;

- L'article 9 dispose qu'« *avant le 30 avril de chaque année, le Gouvernement remet aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et des finances un rapport sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire* ». Ce rapport n'a pas été déposé, mais l'échéance n'est pas arrivée à son terme. L'article précise le contenu attendu du rapport et prévoit que « *ce rapport fait l'objet d'une présentation au Parlement par le ministre de la défense et d'un débat au sein des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense* ». Là encore, le délai n'est pas arrivé à échéance.

- L'article 10 prévoit qu'« *avant le 30 juin de chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport sur les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire de la mission « Défense »*. Le délai n'est pas non plus arrivé à échéance.

- Sans constituer à proprement dit un rapport, ce même article prévoit que « *avant le 15 juillet de chaque année, le ministre de la défense présente aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense une mise à jour de la programmation militaire*.

Cette présentation donne lieu à un débat dans les commissions mentionnées au deuxième alinéa afin de vérifier l'adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi, les réalisations et les moyens alloués, au regard des évolutions des contextes géopolitique et macroéconomique, avant l'examen du projet de loi de finances de l'année.

Les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont informées chaque année, au moment de la loi de finances, des modalités du financement de l'effort national de soutien à l'Ukraine ainsi que des cessions de tous les matériels et les équipements nécessitant un recomplètement et des aides à l'acquisition de matériels ou de prestations de défense et de sécurité. »

D'autres rapports sont prévus par la loi de programmation militaire :

- L'article 56 prévoit qu'« avant le 30 septembre de chaque année à compter de l'année suivant la publication de la présente loi, le Gouvernement remet aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et des finances un rapport sur la mise en œuvre des articles 47 à 51 de la présente loi relatifs à l'économie de défense. ». Le délai n'est pas arrivé à échéance. Le premier rapport de ce type devrait être déposé avant la fin du mois de septembre 2024.

- L'article 68 de la loi prévoit que « l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information remet chaque année au Gouvernement et au Parlement, dans le respect du secret de la défense nationale, un rapport d'activité sur les conditions d'exercice et les résultats des mesures prises en application de l'article L. 2321-2-3 du code de la défense. ». Ce rapport n'a pas, à ce jour, été déposé.

Sur la base de la précédente loi de programmation, deux rapports ont été transmis au Sénat :

- L'article 10 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la LPM 2019 à 2025 prévoyait : « Deux fois par an, avant le 15 avril et avant le 15 septembre, le ministre chargé des armées transmet aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense, ainsi qu'aux commissions permanentes chargées des finances, un bilan de l'exécution de la programmation militaire. ». Le dernier rapport sur cette base législative a été déposé le 10 octobre 2023 ;

- Enfin, l'article L. 4111-1 du code de la défense prévoit qu'« un Haut Comité d'évaluation de la condition militaire établit un rapport annuel, adressé au Président de la République et transmis au Parlement ». Ce rapport a été déposé le 21 mars 2024.

Concernant la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, elle prévoit un nombre important de rapports au Parlement :

6 rapports devaient dresser un état des lieux dans un délai fixé par la loi. 5 ont été déposé au cours de la session précédente, comme prévu par la loi. 1

En revanche, le rapport prévu à l'article 16 présentant la stratégie de la France en matière de mobilité internationale en entreprise et en administration, n'a pas encore été déposé, alors que le délai prévu par la loi est expiré (6 août 2022).

En ce qui concerne les trois rapports au Parlement qui doivent être présentés à échéance régulière :

- Le rapport sur la stratégie de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales (article 3) qui doit être présenté chaque année

avant le 1^{er} juin a été déposé le 1^{er} août 2022, mais sa deuxième édition n'a pas été déposé ;

- le rapport annuel de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement prévu à l'article 12 de la LPM n'a pas été déposé, mais cela s'explique par le fait que la mise en place effective de la commission n'a toujours pas eu lieu (voir intra) ;

- le rapport sur les experts techniques internationaux français, qui doit être présenté tous les deux ans (article 11) n'a toujours pas été déposé, alors que le délai de dépôt est expiré depuis le 5 août 2023.

5. Les avis et rapports d'information publiés par la commission

Au cours de la session 2022-2023, la commission a rendu **11 avis rapports ou avis budgétaires**.

Lors de cette période, la commission a adopté **15 rapports d'information**

9 rapports d'information sur ces grands thèmes ont été menés :

- « Réinvestir les Balkans occidentaux : un impératif stratégique », rapport d'information n° 882 du 12 juillet 2023, par M. Olivier CIGIOTTI, Mme Hélène CONWAY-MOURET, M. Bernard FOURNIER et Mme Michelle GRÉAUME ;

- « Oman et Émirats arabes unis au prisme de la stratégie française au Moyen-Orient », rapport d'information n° 881 du 12 juillet 2023 - par M. Hugues SAURY, Mme Gisèle JOURDA, M. André GUIOL et Mme Vivette LOPEZ ;

- « L'Égypte, porte d'entrée de la France dans les crises du Moyen-Orient », rapport d'information n° 880 du 12 juillet 2023 par M. Ronan LE GLEUT, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Jacques LE NAY et Jean-Pierre GRAND ;

- « La France en Amérique du Sud, quelles relations avec ses voisins brésilien, surinamais et guyanien ? », rapport d'information n° 846 du 5 juillet 2023 par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. André VALLINI, Mme Catherine DUMAS, M. Philippe FOLLINOT et Mme Nicole DURANTON. Il est à noter que ce rapport a permis le premier déplacement officiel d'une délégation du Sénat au Guyana, ce qui a été extrêmement apprécié des autorités de ce pays. Un lien a pu être établi à cette occasion, qui a été conforté depuis, notamment par l'envoi d'une lettre de soutien après les menaces du Venezuela sur l'intégrité territoriale du Guyana ;

- « Quel bilan pour l'opération Barkhane ? », rapport d'information n° 708 du 7 juin 2023 par MM. Pascal ALLIZARD, Olivier CIGIOTTI et Mme Marie-Arlette CARLOTTI ;

– « Quelle stratégie française dans le golfe de Guinée ? », rapport d'information n° 383 du 1^{er} mars 2023 par MM. Bernard FOURNIER, François BONNEAU et Mme Gisèle JOURDA ;

– « Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? », rapport d'information n° 334 du 8 février 2023 par MM. Cédric PERRIN et Jean-Marc TODESCHINI ;

– « La stratégie française pour l'Indopacifique : des ambitions à la réalité », rapport d'information n° 285 du 25 janvier 2023 par MM. Cédric PERRIN, Rachid TEMAL, Hugues SAURY, Jacques LE NAY, André GATTOLIN et Joël GUERRIAU ;

– « Israël - Palestine : redonner un horizon politique au processus de paix », rapport d'information n° 208 du 14 décembre 2022 par MM. Christian CAMBON, Olivier CIGOLOTTI, Guillaume GONTARD, Pierre LAURENT, Mmes Nicole DURANTON et Sylvie GOY-CHAVENT.

En préparation de l'examen de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, 5 rapports d'information sur la loi de programmation précédente ont été adoptés :

– « Les impensés de la LPM : préparation opérationnelle, disponibilité des équipements et évolutions du soutien », rapport d'information n° 709 du 7 juin 2023 par M. Olivier CIGOLOTTI et Mme Michelle GRÉAUME ;

– « Une LPM qui laisse de nombreux enjeux capacitaires en suspens », rapport d'information n° 707 du 7 juin 2023 par M. Cédric PERRIN et Mme Hélène CONWAY-MOURET ;

– « Pour une coordination de la cyberdéfense plus offensive dans la loi de programmation militaire 2024-2030 », rapport d'information n° 638 du 24 mai 2023 - par MM. Olivier CADIC et Mickaël VALLET ;

– « Renseignement et prospective : garder un temps d'avance, conserver une industrie de défense solide et innovante », rapport d'information n° 637 du 24 mai 2023 - par MM. Pascal ALLIZARD et Yannick VAUGRENARD ;

– « Transformer les ressources humaines des armées : définir un modèle en cohérence avec nos ambitions stratégiques », rapport d'information n° 443 du 22 mars 2023 par M. Joël GUERRIAU et Mme Marie-Arlette CARLOTTI.

S'y est ajouté un rapport présentant l'avis de la commission sur les contrats d'objectifs et de performance d'une grande institution :

– « Le contrat d'objectif et de performance de Campus France : une stratégie pertinente qu'il convient de prolonger », rapport n° 305 (2022-2023) du 5 juillet 2023 par MM. Ronan LE GLEUT et André VALLINI.

Enfin, la commission a rendu un avis sur le PJJ d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (avis n° 9 du 4 octobre 2022, par M. Philippe PAUL et Mme Gisèle JOURDA).

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

1. Défense et forces armées

a) L'année parlementaire 2022 - 2023

Lors de l'année parlementaire écoulée, **la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense a été promulguée** dans ce secteur de compétence de la commission relatif à la défense et aux forces armées.

Pendant la période considérée allant du 1^{er} octobre 2022 au 31 mars 2024, les mesures règlementaires publiées ont toutes porté sur **la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.**

Au 31 mars 2024, la loi était applicable à 30 %.

Le titre I de la loi « Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière » n'appelle pas de mesures d'application, autres que la remise de rapports au parlement.

Concernant le titre II de la loi sur les dispositions normatives, 9 décrets ont été pris.

Pour le chapitre 1^{er} relatif au renforcement du lien entre la Nation et ses armées (article 13 à 39), les décrets suivants ont été pris :

- Décret n° 2023-1215 du 20 décembre 2023 relatif à la carte du combattant et modifiant la composition des conseils départementaux pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la Nation (pour l'application de l'article 22) ;

- Décret n° 2023-1345 du 28 décembre 2023 relatif au recrutement des anciens militaires d'active et au maintien en service des militaires ayant atteint la limite d'âge ou la limite de durée des services (pour l'application des articles 32 et 33) ;

- Décret n° 2023-1349 du 28 décembre 2023 fixant la fraction du congé de reconversion prévue au III de l'article L. 4139-5 du code de la défense (pour l'application de l'article 33).

Il reste 13 mesures d'application à prendre. Le gouvernement avait envisagé leurs publications en décembre 2023.

Il s'agit des mesures d'application relatives aux :

- Conditions d'application de l'alinéa de l'article L. 4138-14 du code de la défense qui dispose que le militaire placé en congé parental peut demander à souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle militaire (article 29, I, 3°, c) ;

- Conditions d'application du dernier alinéa de l'article L. 4138-16 du code de la défense qui dispose que le militaire placé en congé pour convenances personnelles peut demander à souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle militaire (article 29, I, 4°) ;

- Conditions dans lesquelles, lorsque le militaire a souscrit un engagement à servir dans la réserve pendant un congé pour convenances personnelles ou un congé parental, il recouvre ses droits à avancement dans l'armée d'active, au prorata du nombre de jours d'activité accomplis au titre de ce contrat d'engagement à servir dans la réserve, prévues à l'article L. 4138-17 du code de la défense (article 29, I, 5°) ;

- Conditions d'application de l'alinéa de l'article L. 4139-9 du code de la défense selon lequel l'officier placé en disponibilité peut demander à souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle militaire (article 29, I, 6°) ;

- Définitions des profils d'aptitude médicale pour les réservistes opérationnels en ce qu'ils sont désormais soumis à une aptitude à l'emploi et non plus à une aptitude à la fonction (contrairement aux militaires d'active), prévues à l'article L. 4211-2, code de la défense (article 29, I, 9°) ;

- Conditions dans lesquelles le volontaire peut, au titre de son engagement à servir dans la réserve opérationnelle, être admis à servir, par arrêté du ministre de la défense, dans l'intérêt de la défense et pour une durée limitée, auprès d'une administration, d'un établissement public, d'un organisme public, d'une autorité publique indépendante ou d'une organisation internationale prévues à l'article L. 4221-4-1, code de la défense (article 29, I, 11°, e) ;

- Conditions dans lesquelles les réservistes spécialistes peuvent être promus dans un grade supérieur lorsque leur activité dans la réserve opérationnelle les fait progresser en niveau d'expertise ou de responsabilité, prévues à l'article L. 4221-3 du code de la défense (article 29, I, 13°) ;

- Conditions dans lesquelles les volontaires dans la réserve opérationnelle formulent la demande d'être soumis à l'obligation de disponibilité dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur engagement, prévues à l'article L. 4231-1, 1° du code de la défense (article 29, I, 19°, a) ;

- Conditions d'appel ou de maintien en activité des réservistes, prévues à l'article L. 4231-3 du code de la défense (article 29, I, 21°, b) ;

- Conditions prévues par l'article L. 4231-6 du code de la défense dans lesquelles, en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les personnes

soumises à l'obligation de disponibilité employées par des opérateurs publics ou privés ou par des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dérogées des obligations prévues aux articles L. 4231-4 et L. 4231-5 du code de la défense (article 29, I, 24°) ;

- Dérogations justifiées par l'intérêt de la défense ou de la sécurité nationale, dans la limite de onze heures par jour, aux huit heures par jour de temps de service des militaires mineurs admis en qualité d'élèves des établissements d'enseignement technique et préparatoire militaire et âgés de plus de seize ans et le temps de service des militaires mineurs de plus de dix-sept ans, prévues par l'article L. 4121-5-1 du code de la défense (article 34, I, 1°, a) ;

- Conditions d'application du chapitre intitulé "Enseignement technique et préparatoire militaire" du titre V du livre Ier de la quatrième partie du code de la défense, prévues par l'article L. 4153-3 du code de la défense (article 34, I, 3°) ;

- Et à la date limite de publication d'un arrêté annuel du ministre de la défense ou du ministre de l'intérieur pour les militaires de la gendarmerie nationale et des ministres chargés du budget et de la fonction publique, qui fixe, pour une période de trois ans, le contingent mentionné au premier alinéa du I de l'article L. 4139-1 du code de la défense (article 38, I).

Pour le chapitre 2 relatif au renseignement et à la contre-ingérence (articles 40 à 46), le décret n° 2023-1171 du 13 décembre 2023 relatif à l'exercice par un militaire ou un agent civil de l'État et de ses établissements publics d'une activité au bénéfice d'un État étranger, d'une collectivité territoriale étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger a été pris en application de l'article 42 de la loi.

Le chapitre 2 est donc totalement applicable.

Pour le chapitre 3^r relatif à l'économie de défense (articles 47 à 56), un décret d'application a été pris : le décret n° 2024-278 du 28 mars 2024 relatif à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées, pour l'application de l'article 49.

Le décret n° 2024-308 du 4 avril 2024 relatif au contrôle du coût de revient des marchés de défense ou de sécurité de l'État et de ses établissements publics a également été pris, mais après l'expiration de la date de référence, pour l'application de l'article 51.

Il reste donc au gouvernement de prendre les décrets attendus pour l'application de l'article 47, modifiant les articles L. 2211-1 et L. 2212-11 du code de la défense, mais ce même article a prévu une entrée en vigueur différée à une date fixée par décret (qui n'a pas été pris) et au plus tard le 1^{er} août 2024 de ses dispositions.

Le gouvernement envisage une publication de ces décrets d'application en mai 2024.

L'article 54 de la loi prévoit la création d'« une commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériel de guerre et de matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage. Les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés de la défense en sont membres de droit. La commission comprend également quatre autres membres désignés de manière à assurer une représentation pluraliste : deux députés nommés par le Président de l'Assemblée nationale et deux sénateurs nommés par le Président du Sénat.

II. La commission prend connaissance :1° Du rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les exportations d'armements. Ce rapport présente la politique du Gouvernement en matière d'exportation d'armements ainsi que les modalités de contrôle des armements et des biens sensibles ; 2° De l'activité de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre ; 3° De l'activité du comité ministériel du contrôle a posteriori des exportations d'armement ; 4° D'un état des lieux du marché mondial des exportations d'armements, de la concurrence internationale, des évolutions de la demande et des résultats obtenus par l'industrie française.

III. - La commission peut entendre, au titre de leurs attributions respectives : 1° Le ministre de la défense ; 2° Le ministre des affaires étrangères ; 3° Le ministre chargé de l'économie.

IV. - La désignation des membres de la commission d'évaluation de la politique d'exportation d'armement intervient dans un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi. »

Les membres de cette commission ont été respectivement désignés par le Président du Sénat le 3 avril 2024 et la Présidente de l'Assemblée nationale le 4 avril 2024. Gisèle Jourda et François Bonneau sont les représentants du Sénat.

Pour le chapitre 4 (articles 57 à 63) sur la crédibilité stratégique, trois décrets ont été pris :

- Le décret n° 2024-221 du 12 mars 2024 relatif à la mise en œuvre des dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord (article 58 de la loi) ;

- Le décret n° 2023-1419 du 29 décembre 2023 portant diverses modifications aux dispositions applicables aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages de raccordement (article 63 de la loi).

- Après l'expiration de la date de référence, le décret n° 2024-319 du 8 avril 2024 relatif à la conservation des produits sanguins labiles pour des besoins de la défense (article 57 de la loi).

5 mesures d'application doivent encore être prises, le gouvernement envisageait de les publier en février 2024, mais elles ne l'ont pas été à ce jour.

Il s'agit des mesures d'application relatives aux :

- autorisations délivrées en application de la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales (modification du décret n° 2009-643 du 9 juin 2009 relatif) (article 60, II) ;

- conditions prévues à l'article L. 1333-3-1 du code de la défense dans lesquelles, lorsque la protection contre tout acte de malveillance ou toute perte des matières nucléaires et des sources de rayonnements ionisants mentionnées à l'article L. 1333-1 du code de la défense l'exige, le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation des activités soumises à autorisation en application de l'article L. 1333-2 peut être interdit, limité ou encadré (article 61, 1°, a) ;

- conditions prévues à l'article L. 1333-16-1 du code de la défense dans lesquelles, lorsque la sûreté nucléaire des installations et des activités nucléaires intéressant la défense l'exige, le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation des activités présentant une importance particulière peut être interdit (article 61, 1°, b) ;

- conditions prévues à l'article L. 1411-7-1 du code de la défense dans lesquelles, lorsque la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion contre les actes malveillants ou hostiles et contre les atteintes au secret de la défense nationale l'exige, le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation des activités présentant une importance particulière pour cette protection peut être interdit, limité ou encadré (article 61, 2°)

- conditions prévues à l'article L. 1411-7-2 du code de la défense dans lesquelles, lorsque la protection des matières nucléaires mentionnées à l'article L. 1333-14 du code de la défense contre les actes malveillants ou hostiles et contre les atteintes au secret de la défense nationale l'exige, le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation des activités les mettant en œuvre peut être interdit, limité ou encadré (article 61, 3°).

Enfin, pour le chapitre 5 (articles 64 à 69), relatif à la sécurité des systèmes d'information, cinq mesures d'application d'articles du code de la défense n'ont pas encore été pris. Le gouvernement envisageait une publication en janvier 2024.

Il s'agit des mesures d'application relatives aux :

- modalités d'application de l'article L. 2321-2-3 du code de la défense, ainsi que les modalités de compensation des surcoûts identifiables et spécifiques des prestations assurées à ce titre, à la demande de l'État, par les personnes mentionnées aux 1° et 2° des I et II du même article Publication envisagée en janvier 2024 (article 64) ;

- modalités d'application de l'article L. 2321-3-1 du code de la défense, notamment les données techniques collectées par les agents de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information ainsi que la fréquence et les conditions de leur transmission par les fournisseurs de système de résolution de noms de domaine (article 65) ;

- modalités d'application de l'article L. 2341-4-1 du code de la défense, notamment les critères d'appréciation du caractère significatif de la vulnérabilité, défini en fonction des pratiques et des standards internationaux communément admis, ou de l'incident mentionnés au premier alinéa du même article (article 66) ;

- modalités d'application de l'article L. 2321-2-1 du code de la défense, notamment les informations et les catégories de données conservées en application du 2° de cet article (article 67, I, 1°) ;

- modalités prévues à l'article L. 2321-3 du code de la défense selon lesquelles sont compensés les surcoûts identifiables et spécifiques des prestations assurées par les opérateurs de communications électroniques en application du premier alinéa de cet article ou les personnes mentionnées au 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, effectuées à la demande de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information (article 67, I, 2°, b).

b) Les années parlementaires précédentes

La commission ne suit pas d'application réglementaire de lois promulguées précédemment dans ce secteur de compétence de la commission relatif à la défense et aux forces armées.

2. Affaires étrangères

a) L'année parlementaire 2022 - 2023

Au cours de la session 2022-2023, aucune loi nécessitant des mesures d'application n'a été promulguée dans ce secteur de compétence de la commission.

Au cours des années parlementaires précédentes **la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est, au 31 mars 2024, totalement applicable.**

III. COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

SOMMAIRE

A. PREMIERE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	195
1. 28 % des lois sont totalement application six mois après la fin de l'année parlementaire 2022-2023	195
2. Un taux de mise en application en hausse	195
3. État d'application des lois et mesures d'initiative sénatoriale.....	198
4. L'application des lois votées selon la procédure accélérées	199
5. La publication des rapports	200
B. DEUXIEME PARTIE : LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2022-2023 ..	201
1. Loi n° 2022-1449 du 22 novembre 2022 visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste	201
2. Loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires.....	202
3. Loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi	204
4. Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 ..	211
5. Loi n° 2023-29 du 25 janvier 2023 visant à faire évoluer la formation de sage-femme	250
6. Loi n° 2023-87 du 13 février 2023 visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses	252
7. Loi n° 2023-140 du 28 février 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales.....	254
8. Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture	256
9. Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (réforme des retraites)	267
10. Loi n° 2023-378 du 19 mai 2023 visant à améliorer l'encadrement des centres de santé ..	288
11. Loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.....	293
12. Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions	299
13. Loi n° 2023-567 du 7 juillet 2023 visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse dite fausse couche.....	301
14. Loi n° 2023-622 du 19 juillet 2023 visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité	303
15. Loi n° 2023-659 du 26 juillet 2023 visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche et à renforcer la sécurité du transport maritime	303

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2024.

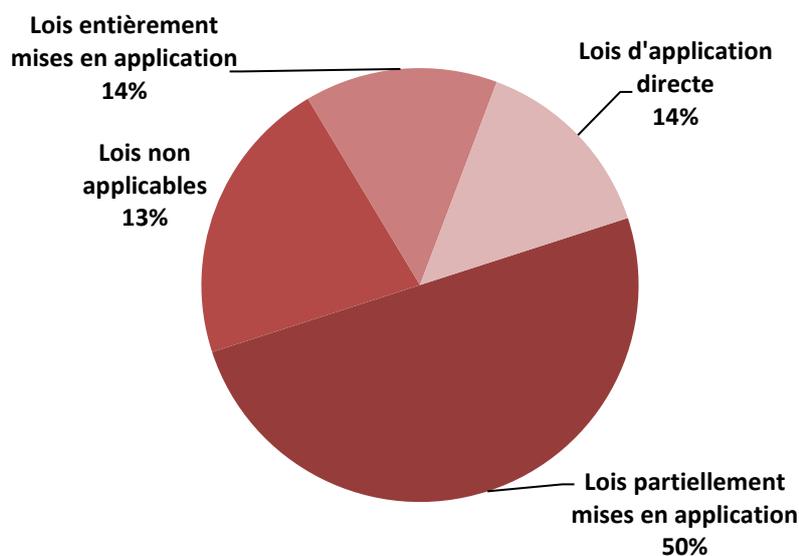
A. PREMIERE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. 28 % des lois sont totalement application six mois après la fin de l'année parlementaire 2022-2023

Sur les 14 lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2022-2023, **2 étaient d'application directe** et **2 sont entièrement mises en application** au 31 mars 2024.

La **proportion de lois totalement applicables au cours de leur année d'adoption** atteint donc **28 % pour 2022-2023**.

Mise en application des lois promulguées du 1^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023



Outre le nombre de lois entièrement applicables, c'est **le taux des mesures d'application prises qu'il faut examiner** pour mesurer la production réglementaire du Gouvernement et juger du respect des prescriptions du législateur.

2. Un taux de mise en application en hausse

Au titre des lois examinées au fond par la commission en 2022-2023, **317 mesures d'application** étaient attendues contre 191 en 2021-2022. **Le nombre de mesures d'application attendues a augmenté de 65 % en**

un an, notamment du fait du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Taux de mise en application des lois au 31 mars de l'année N+ 1¹

Année parlementaire	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Nombre de mesures attendues	73	242	194	165	196	191	317
Nombre de mesures prises	53	155	124	79	134	116	223
Nombre de mesures à prendre	20	87	70	86	62	75	94
Taux de mise en application	73 %	64 %	64 %	48 %	68 %	61 %	70 %

Au 31 mars 2024, 223 mesures avaient été prises, soit un taux d'application de 70 %, un nombre en hausse de 9 points sur un an.

Ce taux d'application est **en hausse** par rapport à celui observé lors de la session précédente (61 %) et se **situe au-dessus de la moyenne** des taux observés lors des sessions antérieures, exception faite de la session 2020-2021, marquée par la pandémie de covid-19, où le taux avait été historiquement bas, à 48 %.

À elles seules, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2023 et la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2023 appellent respectivement 106 et 100 mesures réglementaires, soit 65 % de l'ensemble des mesures. Le taux d'application de ces deux textes diffère. La LFSS pour 2023 a un taux d'application de 57 %, tandis que la LFRSS pour 2023 a un taux d'application de 96 %. À la même période, le taux d'application de la LFSS pour 2023 est en baisse par rapport à 2022 (65 %) et 2021 (79 %).

Si l'on ne tient pas compte de la LFRSS pour 2023, le taux d'application s'élève à 58 %. Hors lois de financement, le taux d'application s'élève à 59 %.

¹ À l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise.

Taux de mise en application des lois au 31 mars 2024 hors arrêtés

À la différence du secrétariat général du Gouvernement (SGG), qui assure uniquement le suivi des décrets pour mesurer le taux d'application des lois, le Sénat tient également compte des arrêtés prévus par celles-ci.

En retenant la méthode de calcul du SGG, donc en excluant les arrêtés, le taux d'application s'élève à 78 % (173 décrets publiés sur les 221 prévus).

Taux de mise en application des lois partiellement applicables adoptées définitivement entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023

	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2022-1449 du 22/11/2022 visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste	4	1	25 %
Loi n° 2022-1587 du 19/12/2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires	5	4	80 %
Loi n° 2022-1598 du 21/12/2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi	12	11	92 %
Loi n° 2022-1616 du 23/12/2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023	106	61	58 %
Loi n° 2023-171 du 09/03/2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture	51	37	73 %
Loi n° 2023-270 du 14/04/2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023	100	96	96 %
Loi n° 2023-379 du 19/05/2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé	20	6	30 %

Les **délais de parution** des décrets et arrêtés prévus par les lois de la session 2022-2023 se dégradent, **60 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** contre 65 % pour la session 2021-2022. Par ailleurs, 84 % des mesures prises l'ont été dans l'année suivant la promulgation de la loi.

**Délais de parution des mesures d'application prévues
concernant les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire**

Inférieur ou égal à 6 mois	135	60 %
De plus de 6 mois à 1 an	55	24 %
De plus de 1 an à 2 ans	35	16 %

3. 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 17 % du total des mesures attendues.

Le taux de mise en application de ces mesures est de 78 %, soit un taux supérieur au taux global de mise en application des (70 %). Ce taux est en amélioration : il n'était que de 55 % pour la session 2021-2022.

**Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées
définitivement au cours de l'année parlementaire 2021-2022
(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	119	35	43	18	8	223
Mesures restant à prendre	43	16	12	19	4	94
Total	162	51	55	37	12	317
% du total général	51 %	16 %	17 %	12 %	4 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	73 %	69 %	78 %	49 %	69 %	70 %

Deux lois définitivement adoptées lors de cette session est issue **deux propositions de loi d'initiative sénatoriale** :

- la loi n° 2022-1449 du 22 novembre 2022 visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste de Mme Denise Saint-Pé ;

- la loi n° 2023-140 du 28 février 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales de Mme Valérie Létard et plusieurs de ses collègues.

Ce chiffre s'inscrit dans la continuité du nombre de propositions de loi d'initiative sénatoriale définitivement adoptées par session. Il se situe dans la moyenne haute. Depuis la session 2017-2019, seule la session 2018-2019 a connu autant de propositions de loi d'initiative sénatoriale définitivement adoptées dans le domaine de compétences de la commission.

**Origine des lois promulguées depuis 2017
après examen au fond par la commission des affaires sociales**

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2017-2018	6	2	0
2018-2019	3	5	2
2019-2020	3	3	1
2020-2021	1	5	1
2021-2022	5	9	1
2022-2023	4	8	2

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

Hormis la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour lesquelles elle est de droit, **six lois** promulguées en 2022-2023, entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales ont été adoptées **après engagement de la procédure accélérée**.

Deux d'entre elles sont d'application directe et quatre nécessitent toujours des mesures d'application :

- loi n° 2022-1449 du 22 novembre 2022 visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2023-171 du 09/03/2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2023-379 du 19/05/2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2023-567 du 07/07/2023 visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse dite fausse couche (*d'application directe*) ;

- loi n° 2023-622 du 19/07/2023 visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité (*d'application directe*).

5. La publication des rapports

a) Les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois

En application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, un rapport consacré à la mise en application de chaque loi doit désormais être remis au Parlement « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date [de son] entrée en vigueur ». Il mentionne « les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Tous les rapports prévus au titre cet article ont été transmis pour les lois adoptées cette année.

S'il est vrai que la mise en ligne, sur le site Légifrance, des échéanciers de parution des textes réglementaires et leur transmission au Sénat facilitent le contrôle de la mise en application des lois, ces échéanciers ne reflètent qu'imparfaitement l'état de mise en application réel des lois considérées :

- seuls les décrets simples ou en Conseil d'État sont mentionnés, alors que la mise en application des lois requiert bon nombre d'arrêtés, voire laisse au Gouvernement le choix de la forme réglementaire qu'il juge la plus opportune ;

- les dates prévisionnelles de publication des textes ne sont ni systématiquement mentionnées, ni toujours respectées – ce qui mériterait au moins une mise à jour régulière des informations, une fois le dépassement probable de cette date connu.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Sur les **8 rapports** demandés par les lois promulguées sur la période couverte par la présente note, **aucun n'a été remis** à la date du 31 mars. Il est néanmoins à préciser que la date de remise de ces rapports prescrite par la loi est parfois postérieure.

B. DEUXIEME PARTIE : LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2022-2023

1. Loi n° 2022-1449 du 22 novembre 2022 visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste

Ce texte, issu d'une proposition de loi sénatoriale, reste partiellement applicable à la date de publication du présent rapport avec un **taux d'application de 25 %**.

Son article 1^{er}, qui prolonge les mandats des membres des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et des comités techniques de La Poste jusqu'à la mise en place des comités sociaux économiques et au plus tard jusqu'au 31 octobre 2024, **ne nécessitait pas de mesure d'application**.

a) L'application à La Poste du droit commun du dialogue social

L'article 2 rend applicables à La Poste les dispositions du code du travail relatives à la représentativité syndicale, à la négociation collective et aux institutions représentatives du personnel, sous réserve d'adaptations justifiées par la coexistence à La Poste de salariés et de fonctionnaires.

Ces dispositions entreront en vigueur à compter de la proclamation des résultats des premières élections aux CSE à La Poste, et **au plus tard le 31 octobre 2024**.

Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités d'application de ces dispositions en procédant notamment aux adaptations justifiées par la situation particulière des fonctionnaires de La Poste. Il n'a **pas encore été publié à ce jour**.

En outre, un décret doit fixer les conditions dans lesquelles les salariés représentants élus du personnel au sein d'une instance de représentation propre à La Poste bénéficient de la protection en cas de rupture ou de transfert du contrat de travail. **Ce décret n'a pas encore été pris**.

b) La mise en place d'un comité des textes statutaires de La Poste

L'article 2 institue un organisme représentant les fonctionnaires de La Poste, consulté sur les projets de loi et de règlement relatifs à leur statut.

Un **décret en Conseil d'État du 27 décembre 2023** précise la composition et les modalités de fonctionnement de cet organisme, qui est dénommé « comité des textes statutaires de La Poste »¹.

Ainsi, il revient au président du conseil d'administration de La Poste de fixer le nombre de représentants titulaires des fonctionnaires (et un nombre égal de suppléants), d'établir la liste des organisations syndicales habilitées

¹ Décret n° 2023-1291 du 27 décembre 2023 relatif au comité des textes statutaires de La Poste.

à désigner ces représentants, de déterminer le nombre de sièges de titulaires et de suppléants à attribuer à chacune d'elles selon le nombre de voix obtenues par elles lors des dernières élections aux commissions administratives paritaires (CAP) nationales de La Poste et de fixer le délai imparti aux organisations syndicales pour procéder à ces désignations.

c) La protection des salariés engagés dans les organisations syndicales de La Poste

L'article 3 prévoit un régime transitoire autorisant l'entreprise et les organisations syndicales à préparer la mise en place des CSE et l'organisation d'élections professionnelles via des accords d'entreprise.

Cet article prévoit qu'un **décret en Conseil d'État** déterminera les conditions dans lesquelles le régime de protection des salariés sera également applicable aux salariés anciens représentants du personnel élu au sein d'une instance de représentation du personnel propre à La Poste, pendant les six mois suivant l'expiration de leur mandat. Il **n'a pas encore été publié à ce jour**.

2. Loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires

Ce texte, issu d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale adoptée conforme par le Sénat, reste en partie inappliquée à la date de publication du présent rapport avec un **taux d'application de 80 %**.

Son article 1^{er}, qui interdit tout démarchage, par téléphone, SMS, courriel ou sur les réseaux sociaux, des titulaires d'un compte personnel de formation (CPF) en vue de collecter des données personnelles ou de conclure des contrats portant sur des actions de formation, ne nécessitait pas de mesure d'application.

a) Le renforcement des pouvoirs de recouvrement des indus de la Caisse des dépôts et consignations

L'article 3 donne à la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du CPF, les moyens de mettre en œuvre, sans avoir à saisir la juridiction administrative, un recouvrement forcé des sommes indûment versées à un organisme de formation. À cet effet, le directeur général de la Caisse des dépôts pourra délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du prestataire devant la juridiction compétente, comportera tous les effets d'un jugement¹.

¹ Art. L. 6323-44 du code du travail.

En outre, lorsqu'elle constatera la mobilisation par le titulaire d'un CPF de droits indus ou une utilisation contraire à la réglementation, la Caisse des dépôts pourra procéder au recouvrement de l'indu par retenue sur les droits inscrits ou sur les droits futurs du titulaire¹.

Un décret en Conseil d'État doit déterminer les conditions d'application de ces dispositions. **Selon les informations transmises par le ministère du travail, de la santé et des solidarités, ce décret devrait être publié en mai 2024.**

b) Le référencement des organismes de formation sur le service Mon compte formation

L'article 4 fixe, dans un nouvel article L. 6323-9-1 du code du travail, les conditions du référencement d'un organisme de formation sur le service dématérialisé *Mon compte formation*.

Un **décret en Conseil d'État du 28 décembre 2023** est venu préciser ces conditions².

Il prévoit notamment que les conditions générales d'utilisation du service dématérialisé déterminent la liste des pièces justificatives de nature à établir que les conditions de l'article L. 6323-9-1 sont remplies.

En outre, ce décret dispose que, lorsqu'elle constate un manquement d'un prestataire aux engagements qu'il a souscrits de nature à porter une atteinte grave aux intérêts publics, **la Caisse des dépôts et consignations peut suspendre, pendant une durée maximale de six mois, le paiement du prestataire et son référencement** sur le service dématérialisé préalablement ou au cours de la procédure contradictoire prévue en cas de sanction. Il est précisé que ces mesures sont d'effet immédiat et peuvent être maintenues jusqu'au terme de la procédure contradictoire³.

c) La régulation du recours à la sous-traitance

L'article 5 encadre les conditions du recours à des sous-traitants par les organismes de formation pour l'exécution des prestations proposées dans le cadre du CPF.

Le **décret précité du 28 décembre 2023** a précisé les modalités de mise en œuvre de ces dispositions⁴.

¹ Art. L. 6323-45 du code du travail.

² Décret n° 2023-1350 du 28 décembre 2023 portant diverses mesures relatives au compte personnel de formation ainsi qu'au bilan de compétences et visant à lutter contre la fraude à ce compte et à interdire le démarchage de ses titulaires.

³ Art. R. 6333-6-1 du code du travail.

⁴ Décret n° 2023-1350 du 28 décembre 2023 portant diverses mesures relatives au compte personnel de formation ainsi qu'au bilan de compétences et visant à lutter contre la fraude à ce compte et à interdire le démarchage de ses titulaires – Article 2.

Il prévoit en particulier des **aménagements concernant les sous-traitants relevant du régime de la micro-entreprise**. Ainsi, un sous-traitant qui relève du régime micro-social et dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 77 700 euros est dispensé de la détention des certifications professionnelles ou habilitations délivrées aux organismes de formation par les ministères ou organismes certificateurs ainsi que de la détention de la certification *Qualiopi*¹.

Par ailleurs, **un sous-traitant est dispensé de l'obligation de détention des certifications professionnelles** ou habilitations délivrées par les ministères ou organismes certificateurs **dans le cas où son intervention ne porte que sur une partie de l'action de formation éligible au CPF** et que la ou les parties d'action de formation mises en œuvre pour le compte du prestataire de formation ne correspondent pas à la réalisation d'un bloc de compétences complet².

Ces aménagements, qui ne sont pas explicitement prévus par la loi, avaient été annoncés par le Gouvernement lors de l'examen du texte au Sénat.

En cas de **méconnaissance par le sous-traitant des conditions pour être référencé sur le service *Mon compte formation***, la Caisse des dépôts et consignations met en demeure le prestataire référencé de remédier à cette situation dans le délai qu'elle prescrit. La mise en demeure ouvre la procédure contradictoire prévue à l'article R. 6333-6 du code du travail. Au cours de cette procédure, la Caisse des dépôts et consignations peut suspendre le paiement du prestataire et son référencement. Au terme de la procédure, si le non-respect qui a fait l'objet de la mise en demeure persiste, la Caisse des dépôts et consignations peut prononcer une sanction³.

3. Loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi

a) La définition des règles de l'assurance chômage par le Gouvernement jusqu'au 31 décembre 2023

Depuis la loi du 5 septembre 2018⁴, les règles d'application des dispositions législatives du régime d'assurance chômage, et notamment concernant l'indemnisation, sont déterminées par les partenaires sociaux, dans le respect des objectifs énoncés par le document de cadrage transmis par le Premier ministre. Le respect de ces objectifs est apprécié par le Premier ministre et fait, le cas échéant, l'objet d'un agrément. À défaut

¹ Art. R. 6333-6-3 du code du travail.

² Art. R. 6333-6-4 du code du travail.

³ Art. 6333-6-5 du code du travail.

⁴ Art. 56 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ; art. L. 5422-20 et suivants du code du travail.

d'accord ou d'agrément, les règles d'assurance chômage sont fixées par décret en Conseil d'État (décret dit « de carence »).

Alors que les règles d'indemnisation du chômage fixées par le décret de carence du 26 juillet 2019 n'étaient valables que jusqu'au 1^{er} novembre 2022, mais aucune lettre de cadrage n'a été émise pour définir de nouvelles règles selon la procédure en vigueur.

Afin de donner une base légale et réglementaire à l'indemnisation des demandeurs d'emploi à compter du 1^{er} novembre 2022, l'article 1^{er} a autorisé le Gouvernement à prendre par décret en Conseil d'État les mesures d'application du régime d'assurance chômage à compter de cette date et jusqu'au 31 décembre 2023 au plus tard.

Le décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage prévoit les modalités de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) applicables aux salariés ayant perdu leur emploi à compter du 1^{er} février 2023, initialement jusqu'au 31 décembre 2023¹, avec une modulation en fonction de la situation du marché du travail (*cf. infra*).

b) La suppression de l'allocation chômage en cas de refus de deux offres de contrat à durée indéterminée

L'article 2 est issu d'un amendement adopté en commission au Sénat à l'initiative des rapporteurs Frédérique Puissat et Olivier Henno. La mesure, qui concernait initialement les fins de contrat à durée déterminée (CDD), a été étendue aux fins de mission d'intérim par un amendement adopté en séance publique à l'initiative de Laurent Duplomb.

Cet article prévoit que **le bénéficiaire de l'allocation d'assurance chômage n'est pas ouvert au demandeur d'emploi qui a refusé à deux reprises, au cours des douze mois précédents, une proposition de contrat de travail à durée indéterminée (CDI) :**

- soit, au terme d'un CDD, lorsque l'employeur propose que la relation contractuelle de travail se poursuive sous la forme d'un CDI pour occuper le même emploi ou un emploi similaire, assorti d'une rémunération au moins équivalente pour une durée de travail équivalente, relevant de la même classification et sans changement du lieu de travail (1°) ;

- soit, à l'issue d'une mission de travail temporaire, lorsque l'entreprise utilisatrice propose au salarié de conclure un CDI pour occuper le même emploi ou un emploi similaire, sans changement du lieu de travail (2°).

La loi prévoit que le salarié ayant refusé deux CDI peut bénéficier de l'allocation chômage s'il a par ailleurs été employé en CDI au cours de la même période.

¹ Ces modalités de calcul ont été ultérieurement prolongées jusqu'au 30 juin 2024 par le décret dit de « jonction » n° 2023-1230 du 21 décembre 2023 prorogeant temporairement les règles du régime d'assurance chômage.

En outre, la suppression de l'allocation chômage ne s'applique pas lorsque la dernière proposition adressée au demandeur d'emploi n'est pas conforme aux critères prévus par le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) si ce dernier a été élaboré avant la date du dernier refus pris en compte¹.

Un décret en Conseil d'État en date du 28 décembre 2023 a permis l'application de dispositif à compter du 1^{er} janvier 2024². Il prévoit les conditions dans lesquelles l'employeur ou l'entreprise utilisatrice informe l'opérateur France Travail (ex Pôle emploi) en cas de refus du salarié en justifiant du caractère similaire de l'emploi proposé.

Ce décret précise, dans son article 1^{er}, la procédure applicable **en cas de proposition de CDI à l'issue d'un CDD³**.

Dans ce cas, **l'employeur notifie cette proposition au salarié** par lettre recommandée avec accusé de réception, par lettre remise en main propre contre décharge, ou par tout autre moyen donnant date certaine à sa réception, avant le terme du contrat à durée déterminée.

Il doit accorder au salarié un délai raisonnable pour se prononcer sur la proposition de CDI en lui indiquant qu'à l'issue de ce délai de réflexion, une absence de réponse de sa part vaut rejet de cette proposition.

En cas de refus exprès ou tacite du salarié dans ce délai, **l'employeur dispose d'un délai d'un mois pour informer l'opérateur France Travail de ce refus**. L'information de l'opérateur France Travail est réalisée par voie dématérialisée. Un **arrêté du 3 janvier 2024⁴** est venu préciser qu'elle a lieu sur une plateforme dédiée, consultable depuis le site internet de l'opérateur France Travail⁵.

Cette information est assortie d'un descriptif de l'emploi proposé et des éléments permettant de justifier dans quelle mesure :

- l'emploi proposé est identique ou similaire à celui occupé ;
- la rémunération proposée est au moins équivalente ;
- la durée de travail proposée est équivalente ;
- la classification de l'emploi proposé et le lieu de travail sont identiques.

¹ À compter du 1^{er} janvier 2025, la référence au PPAE sera remplacée par une référence au contrat d'engagement créé par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

² Décret n° 2023-1307 du 28 décembre 2023 relatif au refus par un salarié d'une proposition de contrat de travail à durée indéterminée à l'issue d'un contrat de travail à durée déterminée.

³ Art. R. 1243-2 du code du travail.

⁴ Arrêté du 3 janvier 2024 relatif aux modalités d'information de l'opérateur France Travail par un employeur à la suite du refus par un salarié d'une proposition de contrat de travail à durée indéterminée à l'issue d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de mission.

⁵ La plateforme est accessible à l'adresse suivante : <https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/refus-de-cdi-informer-francetravail>.

Elle est également accompagnée de la mention du délai laissé au salarié pour se prononcer sur la proposition de CDI ainsi que de la date de refus exprès du salarié, ou en cas d'absence de réponse, de la date d'expiration du délai qui lui a été accordé, au terme duquel le refus du salarié est réputé acquis.

Si l'opérateur France Travail constate que les informations fournies sont incomplètes, il adresse une demande d'éléments complémentaires à l'employeur, qui dispose d'un délai de quinze jours à compter de cette demande pour y répondre.

À réception des informations complètes, **l'opérateur France Travail informe le salarié de cette réception et des conséquences du refus de CDI sur l'ouverture de son droit à l'allocation d'assurance chômage.**

L'article 2 du décret prévoit une procédure similaire en cas de proposition de CDI à l'issue d'un contrat de mission de travail temporaire¹. En informant l'opérateur France Travail du refus de CDI, l'entreprise utilisatrice doit fournir des éléments permettant de justifier dans quelle mesure l'emploi proposé est identique ou similaire à celui de la mission effectuée et le lieu de travail est identique.

Ce dispositif d'initiative sénatoriale est donc désormais **pleinement applicable**.

c) La modulation contracyclique des droits à l'assurance chômage

L'article 2 prévoit également, à l'initiative des rapporteurs du Sénat, que les conditions d'activité antérieure pour l'ouverture ou le rechargement des droits et la durée des droits à l'allocation d'assurance chômage peuvent être **modulés en tenant compte d'indicateurs conjoncturels sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail**².

L'article 1^{er} ayant autorisé le Gouvernement à fixer par décret en Conseil d'État les règles d'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2023 (*cf. supra*), ce dispositif a été **mis en œuvre par le décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage**.

Ce décret prévoit, en temps normal, **l'application d'un coefficient de 0,75 à la durée d'indemnisation** des demandeurs d'emploi. Un **complément de fin de droits** s'applique si un arrêté constate, sur la base des estimations de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la réalisation de l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- une augmentation sur un trimestre de 0,8 point ou plus de l'estimation du taux chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) ;

¹ Art. R. 1251-3-1 du code du travail.

² Art. L. 5422-2-2 du code du travail.

- l'atteinte, pour l'estimation du taux de chômage au sens du BIT, d'un niveau égal ou excédant 9 %.

La durée d'indemnisation est alors affectée d'un coefficient 1.

d) La présomption de démission du salarié en abandon de poste

L'article 4, issu d'un amendement de l'Assemblée nationale, prévoit que le salarié qui a abandonné volontairement son poste et ne reprend pas le travail après avoir été mis en demeure de justifier son absence et de reprendre son poste, par lettre recommandée ou par lettre remise en main propre contre décharge, dans le délai fixé par l'employeur, est présumé avoir démissionné à l'expiration de ce délai. Ce délai ne peut être inférieur à un plancher fixé par décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2023-275 du 17 avril 2023¹ précise que le délai fixé au salarié par l'employeur afin qu'il justifie son absence ou reprenne son poste ne peut être inférieur à quinze jours².

Cette disposition est donc pleinement applicable.

e) La transmission aux employeurs des données prises en compte pour le calcul du « bonus-malus »

L'article 5 complète les dispositions relatives au « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage, créé par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel³, en permettant la **communication par les Urssaf aux employeurs des données nécessaires à la détermination du nombre de fins de contrat pris en compte pour la modulation du taux de contribution**, c'est-à-dire la liste détaillée des salariés ayant quitté l'entreprise et s'étant inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi.

Un **décret du 20 juillet 2023** est venu préciser les modalités de transmission de ces données aux employeurs qui en font la demande⁴. Il prévoit notamment qu'à cette fin, **les Urssaf mettent à disposition un téléservice permettant le dépôt et le traitement des demandes de communication** des données adressées par l'employeur. L'employeur doit adresser sa demande par voie dématérialisée au moyen de ce téléservice, sauf s'il indique à l'Urssaf qu'il n'est pas en mesure de l'utiliser.

¹ Décret n° 2023-275 du 17 avril 2023 sur la mise en œuvre de la présomption de démission en cas d'abandon de poste volontaire du salarié.

² Article R. 1237-13 du code du travail.

³ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 52 ; article L. 5422-12 du code du travail.

⁴ Décret n° 2023-635 du 20 juillet 2023 relatif à la transmission aux employeurs des informations relatives à la détermination de leur taux modulé de contribution à l'assurance-chômage.

Ce décret crée un traitement des données à caractère personnel permettant d'assurer cette transmission et précise les finalités du traitement, les catégories de données traitées, les personnes habilitées à accéder au traitement, les destinataires de ces données, leur durée de conservation ainsi que les modalités d'exercice des droits qui sont reconnus aux personnes concernées au titre du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD).

Cette disposition est donc pleinement applicable.

f) L'expérimentation du CDD « multi-remplacements »

L'article 6 prévoit, à titre expérimental et pendant une durée de deux ans, **la possibilité pour les entreprises de conclure un seul contrat à durée déterminée (CDD) ou contrat de mission pour remplacer plusieurs salariés absents**, que ce soit simultanément ou successivement. Il s'agit de la reconduction d'une expérimentation déjà créée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui s'est achevée le 31 décembre 2020 sans qu'il ait été possible d'en analyser les effets.

Un décret du 12 avril 2023 a défini la liste des secteurs éligibles à cette expérimentation : soixante-six conventions collectives sont ainsi concernées¹.

La publication de ce décret permet donc au dispositif de s'appliquer **du 13 avril 2023 au 12 avril 2025**.

g) L'aménagement des règles de représentativité dans certaines branches de l'enseignement privé

L'article 9, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit des **modalités exceptionnelles de détermination de la représentativité syndicale dans les branches de l'enseignement privé non lucratif et de l'enseignement agricole privé**, applicables jusqu'à la deuxième mesure de l'audience suivant la publication de la loi.

Il permet ainsi au ministre du travail d'arrêter la liste et le poids des organisations syndicales reconnues représentatives dans ces branches sur le fondement de l'ensemble des suffrages exprimés au premier tour des élections des titulaires aux comités sociaux et économiques (CSE) de ces établissements, et non sur le fondement des seuls suffrages des personnels soumis aux stipulations des conventions collectives.

¹ Décret n° 2023-263 du 12 avril 2023 définissant les secteurs autorisés à mettre en œuvre l'expérimentation prévue par la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi sur le remplacement de plusieurs salariés par un seul salarié titulaire d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de travail temporaire.

Pris en application de cet article, **deux arrêtés du 27 juillet 2023** ont fixé la liste des organisations syndicales reconnues représentatives respectivement dans la convention collective nationale de l'enseignement privé non lucratif¹ et dans la convention collective nationale des personnels des établissements agricoles privés².

h) La création d'un groupement d'intérêt public (GIP) en charge du service public de la validation des acquis de l'expérience (VAE)

L'article 10 institue un groupement d'intérêt public chargé de mettre en œuvre le service public de la VAE. Il pose le principe selon lequel la validation des acquis de l'expérience est ouverte à toute personne qui justifie d'une activité en rapport avec le contenu de la certification visée, et permet d'élargir les activités pouvant être comptabilisées à ce titre. Il renvoie à un décret en conseil d'État la définition des conditions d'application du livre du code du travail relatif à la validation des acquis de l'expérience³.

Le décret du 27 décembre 2023⁴ remplace deux chapitres du code du travail respectivement consacrés au service public de la VAE et à la procédure de validation des acquis de l'expérience.

Il **précise les missions du service public de la VAE**, en listant les informations dont les usagers peuvent disposer sur les modalités de validation et de financement des certifications⁵.

Afin de mettre à disposition du plus grand nombre ces informations, **il crée un GIP dénommé « France VAE »**⁶ auquel est confié la gestion d'un portail numérique et le traitement des données qui y concourent⁷. Il fixe également les organismes pouvant, dans les limites strictement nécessaires à l'exercice de leurs missions, accéder à ces données⁸.

Le même décret **précise également la procédure de validation des acquis de l'expérience**. Une inscription préalable est nécessaire pour pouvoir effectuer une demande de reconnaissance, France VAE évalue alors la recevabilité de la demande, qui est ensuite présentée à un jury⁹. Un accompagnement personnalisé peut être accordé aux personnes qui s'engagent dans un parcours de validation¹⁰.

¹ Arrêté du 27 juillet 2023 fixant la liste des organisations syndicales reconnues représentatives dans la convention collective nationale de l'enseignement privé non lucratif (n° 3218).

² Arrêté du 27 juillet 2023 fixant la liste des organisations syndicales reconnues représentatives dans la convention collective nationale des personnels des établissements agricoles privés (n° 7520).

³ Livre IV de la sixième partie du code du travail.

⁴ Décret n° 2023-1275 du 27 décembre 2023 relatif à la validation des acquis de l'expérience.

⁵ Article R. 6411-1 du code du travail.

⁶ Article R. 6411-2 du code du travail.

⁷ Article R. 6411-3 du code du travail.

⁸ Article R. 6411-5 du code du travail.

⁹ Article R. 6412-1 du code du travail.

¹⁰ Article R. 6412-2 du code du travail.

Le décret du 10 avril 2024¹ fixe également les modalités de composition et de fonctionnement du jury de VAE.

i) Des rapports au Parlement non transmis au sujet des offres raisonnables d'emploi et de la conformité des offres d'emploi

L'article 13 prévoit que Pôle emploi, renommé France Travail depuis le 1^{er} janvier 2024², remette **un rapport au Parlement portant sur l'application des dispositions relatives à l'offre raisonnable d'emploi** depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel³.

Ce rapport n'a pas été transmis au Parlement, ce qui ne permet pas de constater les effets du durcissement de la définition de l'offre raisonnable d'emploi.

L'article 14 prévoit également la remise par le Gouvernement, dans un délai d'un an, d'un **rapport au Parlement portant sur le caractère conforme des offres d'emploi** diffusées par Pôle emploi.

Ce rapport n'a pas été transmis au Parlement à la date de la publication de ce rapport.

4. Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023

a) Les recettes

(1) Report de la clôture du champ de l'expérimentation relative au versement immédiat des aides sociales et fiscales aux services à la personne (article 5) : des échéances à nouveau repoussées par la LFSS 2024

Cet article vise notamment à ajuster le calendrier de généralisation du versement immédiat des aides sociales et fiscales aux services à la personne, compte tenu des difficultés rencontrées dans le cadre de son expérimentation.

Le III modifie l'article 20 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, qui fixe le cadre juridique de l'expérimentation du versement immédiat des aides sociales et fiscales aux services à la personne.

¹ Décret n° 2024-332 du 10 avril 2024 relatif au jury et au congé de validation des acquis de l'expérience.

² Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

³ Article 59 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

En particulier :

- son IV modifie les trois alinéas au IV de l'article 13 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 afin de prévoir que la généralisation s'applique à compter d'une date fixée par décret, et au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2024 ;

- son III A, 1° modifie le I 1° de l'article 20 précité pour étendre à la garde d'enfants le champ de l'expérimentation¹ et en reporter la clôture du 31 décembre 2022 à « *une date fixée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2023* ».

Aucun décret n'a été pris. Toutefois, l'article 5 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 a à nouveau repoussé ces échéances².

(2) Une mise en œuvre encore incomplète des dispositions visant à lutter contre la fraude sur les recettes

(a) Modernisation du contrôle, du recouvrement social et du droit des cotisants (article 6) : quatre textes sur les six prévus par la loi ont été pris

Cet article apporte plusieurs ajustements législatifs en matière de lutte contre la fraude, d'encadrement des contrôles, de simplification des déclarations sociales et d'unification du recouvrement social.

En particulier, le B du I modifie l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale, qui détermine le cadre légal de la déclaration sociale nominative (DSN) et de la DSN Pasrau³, afin notamment :

- de rendre l'émission de la DSN Pasrau obligatoire pour divers organismes figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget, un arrêté des mêmes auteurs fixant chaque année les modalités de cette déclaration (*a* du 2°) ;

- de disposer qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités particulières selon lesquelles sont remplies ces obligations déclaratives au titre

¹ Initialement limité aux secteurs de l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile et des services aux personnes à leur domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales.

² Son V a remplacé la date du 1^{er} janvier 2024 par celles du 1^{er} juillet 2026 (avance des aides à la garde d'enfants de moins de six ans à domicile) et du 1^{er} juillet 2027 (versement immédiat des aides aux bénéficiaires de l'APA et de la PCH). En conséquence, son IV a modifié l'article 20 précité pour reporter la clôture du cadre expérimental, jusqu'alors prévue le 31 décembre 2023, au 1^{er} juillet 2027.

³ Prélèvement à la source pour les revenus autres.

des rémunérations dues à l'occasion des périodes de congés des salariés relevant des caisses de congés payés obligatoires¹ (4°).

Ni ce décret en Conseil d'État ni cet arrêté n'ont été pris.

Le E du I rétablit l'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que les agents chargés du contrôle peuvent utiliser les documents et informations obtenus lors du contrôle de toute personne appartenant au même groupe que la personne qu'ils contrôlent. Il prévoit qu' « *un décret en Conseil d'État fixe les conditions et garanties applicables à cette utilisation de documents ou d'informations ainsi que le délai d'information de la personne contrôlée* ».

Ce décret en Conseil d'État a été pris². Il prévoit notamment que l'agent chargé du contrôle précise dans la lettre d'observations la nature des documents ou informations, la référence au contrôle et l'identité de la ou des personnes du même groupe d'où ils proviennent et la faculté de demander une copie des documents.

Le 5° du II du présent article modifie l'article L. 725-3 du code rural et de la pêche maritime, afin notamment de prévoir qu'à compter du 1^{er} janvier 2025, la MSA, chargée du recouvrement des cotisations, verse à chaque contribuable les sommes dues par les redevables, après application d'un taux forfaitaire fixé au regard du risque de non-recouvrement d'une partie de ces sommes. Il est prévu que ce taux « *est fixé, par contribuable ou catégorie d'attributaires, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, de l'agriculture et du budget* ».

Alors que le texte initial prévoyait le recours à un simple arrêté, un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat, adopté avec un avis favorable du Gouvernement, a instauré la nécessité d'un décret préalable en Conseil d'État.

Ce décret en Conseil d'État n'a pas été pris, mais cette disposition ne doit s'appliquer qu'à compter du 1^{er} janvier 2025³.

¹ Et prévoit, le cas échéant, les modalités des échanges d'informations entre ces caisses et les employeurs de ces salariés permettant la transmission, par une déclaration unique, de l'ensemble des données dont la déclaration est obligatoire.

² Décret n° 2023-262 du 12 avril 2023 portant diverses améliorations relatives aux contrôles réalisés par les organismes chargés du recouvrement des cotisations et contributions sociales du régime général et du régime agricole.

³ Le B du VI du présent article prévoit par ailleurs que « cette date peut être reportée par décret, dans la limite d'un an ».

Le III modifie l'article 3 de la loi du 12 juillet 1937, instituant la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), afin d'asseoir la cotisation obligatoire sur les rémunérations entrant dans l'assiette des cotisations du régime général (1^o) et de préciser que le taux de ces cotisations est fixé par décret (2^o). **Ce décret a bien été pris¹.**

Le V modifie l'article 12 de la loi n° 2021 1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, qui fixe, entre autres, le montant et les conditions de définition des modalités de règlement des créances reprises par l'Urssaf Caisse nationale au titre des cotisations qu'elle recouvrait déjà avant la mise en œuvre de leur reversement sur la base des sommes dues, afin de prévoir que « *le montant et les modalités de règlement* » des créances reprises aux organismes complémentaires et aux autorités organisatrices de la mobilité « *sont constatés et fixés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale* ». **Cet arrêté a été pris².**

Le B du VI prévoit l'adoption par arrêté de dispositions transitoires. **Cet arrêté a été pris³.**

(b) Calendrier et modalités de divers transferts de recouvrement aux Urssaf (article 7)

Cet article, inséré par le Gouvernement dans le texte sur lequel il avait engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, reportait le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la Caisse des dépôts et consignations à 2024 et 2025. Ce transfert a ensuite été supprimé par l'article 13 de la LFSS 2024.

Le 2^o de son I, applicable à compter du 1^{er} janvier 2024 (comme prévu par le A du III), modifie l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale, qui énumère les missions confiées aux Urssaf, de façon à étendre leur mission de contrôle⁴. Il précise que, « *dans des conditions prévues par décret* », une convention conclue par l'Urssaf Caisse nationale avec les organismes pour le compte desquels ces cotisations et contributions sont recouvrées « *peut prévoir les modalités de contribution de ces organismes à ces opérations de vérification* ».

Ce décret a été pris⁵.

¹ Décret n° 2023-691 du 28 juillet 2023 relatif aux taux des cotisations du régime des clercs et employés de notaires.

² Arrêté du 24 décembre 2022 fixant les montants et les modalités de règlement des créances de cotisations et contributions sociales et des créances accessoires correspondant aux restes à recouvrer dus par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale aux autorités organisatrices de la mobilité.

³ Arrêté du 24 décembre 2022 précité.

⁴ Ce contrôle est étendu à la vérification de l'exhaustivité, de la conformité et de la cohérence des informations déclarées par les employeurs et à la correction, le cas échéant par une DSN de substitution, des erreurs ou anomalies susceptibles d'affecter les montants des cotisations, versements et contributions qu'elles recouvrent.

⁵ Décret en Conseil d'État n° 2023-1384 du 29 décembre 2023 relatif aux modalités de vérification et de correction des déclarations sociales nominatives.

- (3) Conditions d'octroi de l'exonération de cotisations patronales bénéficiant aux armateurs en situation de concurrence internationale (article 11)

Cet article, inséré par le Gouvernement dans le texte sur lequel il avait engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, aménage les conditions d'octroi de l'exonération de cotisations sociales patronales dont bénéficient les armateurs en situation de concurrence internationale.

Le **décret en Conseil d'État** devant fixer les modalités d'application de cet article **a bien été pris**¹. Il prévoit notamment que le bénéfice de l'exonération est subordonné à une autorisation préalable délivrée annuellement par le ministre chargé de la mer, et que la demande est effectuée par l'intermédiaire d'un téléservice.

- (4) Exonération exceptionnelle de cotisations d'assurance vieillesse des médecins retraités (article 13)

Cet article, inséré par le Gouvernement dans le texte sur lequel il avait engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, exonère les médecins retraités éligibles au cumul emploi-retraite intégral de cotisations de retraite sur les revenus tirés de la reprise d'une activité de médecine libérale en 2023.

Le **décret** devant fixer seuil de revenu professionnel non salarié annuel jusqu'auquel cette disposition s'applique **a bien été pris**². Il fixe ce montant à 80 000 euros.

- (5) Affiliation au régime général des étudiants de « juniors entreprises » (article 14) : l'absence de textes d'application

Cet article, inséré par le Gouvernement dans le texte sur lequel il avait engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, affine au régime général de la sécurité sociale les étudiants percevant une rémunération pour des travaux effectués dans le cadre d'une « junior entreprise ».

Le II de cet article dispose que les cotisations et contributions sociales d'origine légale et conventionnelle dues par ces élèves et étudiants doivent être calculées d'un commun accord entre l'association et l'élève ou l'étudiant sur la base :

- soit d'une assiette forfaitaire **fixée par arrêté** par référence à la valeur horaire du salaire minimum de croissance en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée, pour chaque journée d'étude rémunérée par l'association ;

¹ Décret en Conseil d'État n° 2023-1382 du 29 décembre 2023 relatif à l'application de l'article L. 5553-11 du code des transports.

² Décret n° 2023-503 du 23 juin 2023 portant application des articles 13 et 17 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

- soit du montant total de la rémunération perçue par l'élève ou l'étudiant.

Le IV de cet article prévoit en outre que ses modalités d'application sont définies par **décret**.

Ni l'arrêté ni le décret n'ont été pris.

(6) Un rapport sur la taxe sodas en cours de finalisation (article 16)

Cet article, résultant d'un amendement de François Bonhomme adopté par le Sénat avec un avis défavorable de la commission et du Gouvernement, prévoit que « *dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport dressant un bilan de la mise en œuvre de la taxe applicable aux sodas dans ses modalités en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2018* ».

Ce rapport, qui associe des équipes de recherche de cinq établissements partenaires¹, devrait être prochainement transmis.

(7) Renforcer les équipes de régulation pour accompagner la montée en charge du service d'accès aux soins (article 17)

Cet article vise à encourager l'engagement des professionnels de santé dans une activité de régulation médicale.

Il modifie l'article L. 642-4-2 du code de la sécurité sociale, qui fixe le cadre légal du régime simplifié des professions médicales, afin d'en étendre le bénéfice aux médecins exerçant une activité de régulation dans le cadre d'un service d'accès aux soins (SAS) et de la permanence des soins ambulatoires (PDSA) et n'exerçant pas d'autre activité en médecine libérale.

Il s'applique dans la limite d'un seuil maximal des rémunérations issues de l'activité de régulation, devant être pris par décret.

Ce décret a bien été pris². Il élargit pour cela aux activités concernées le champ d'application de l'article D. 642-4-1 du code de la sécurité sociale, qui fixe pour le bénéfice du dispositif simplifié un plafond de 19 000 euros.

(8) Les dispositions relatives à la clause de sauvegarde

• **L'article 18** de la LFSS fixe, pour 2023, les seuils M et Z de déclenchement de la clause de sauvegarde des médicaments et des dispositifs médicaux. Il porte, par ailleurs, plusieurs mesures destinées à revoir les modalités de liquidation et de répartition de la clause de sauvegarde des médicaments en :

¹ L'École des hautes études en santé publique, l'École d'économie de Paris, l'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, l'Université Sorbonne Paris Nord et Nantes Université.

² Décret n° 2023-503 du 23 juin 2023 portant application des articles 13 et 17 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

- déterminant, désormais, la contribution due par chaque entreprise en tenant compte de la progression du chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente ;

- intégrant, à compter de 2024, les médicaments acquis par Santé publique France à l'assiette de la clause ;

- revoyant le calendrier de déclaration et de paiement de la clause, et instaurant un régime de sanction applicable en cas de retard.

S'agissant des modalités de déclaration et de paiement, la LFSS pour 2023 laisse inchangées les conditions dans lesquelles :

- les entreprises redevables doivent remettre à l'URSSAF une déclaration annuelle, conforme à un modèle fixé par arrêté ;

- ces déclarations sont transmises au Comité économique des produits de santé, selon des modalités fixées par décret.

Les textes réglementaires antérieurs demeurent donc applicables¹, et **aucun acte supplémentaire n'est nécessaire à l'application de ces dispositions.**

• L'article 19 prévoyait la transmission au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport relatif à l'état et aux perspectives de la régulation économique du secteur pharmaceutique en France, en particulier de la clause de sauvegarde des médicaments, avant le 1^{er} juillet 2023.

Si aucun rapport n'a été remis par le Gouvernement au Sénat, la Première ministre Elisabeth Borne a, en revanche, confié en janvier 2023 une mission de réflexion sur la politique de régulation et de financement des produits de santé à six personnalités qualifiées². Le rapport, remis en août de la même année à la Première ministre, a depuis été publié³.

(9) Transfert du financement des indemnités journalières maternité post-natales à la branche famille (article 20)

Cet article a réalisé un transfert de charges d'environ 2 milliards d'euros de la branche maladie vers la branche famille, correspondant à 60 % de la charge des indemnités journalières (IJ) pour congé de maternité et à l'intégralité des IJ relatives à l'adoption et à l'accueil de l'enfant. Le Gouvernement n'avait pas transféré les ressources correspondantes.

¹ En particulier, les articles D. 138-1 et D. 138-2 du code de la sécurité sociale.

² Lettre de mission de la Première ministre du 17 janvier 2023.

³ Agnès Audier, Claire Biot, Frédéric Collet, Anne-Aurélien Epis de Fleurian, Magali Leo et Mathilde Lignot Leloup, Pour un « New Deal » garantissant un accès égal et durable des patients à tous les produits de santé, août 2023.

Le Sénat, considérant que ce transfert ne se justifiait pas et qu'il symbolisait l'absence d'ambition de la politique familiale du Gouvernement, avait alors adopté un amendement supprimant ce transfert de charges. Toutefois, ce transfert avait été rétabli dans la suite de la navette¹.

Le 2° du I de cet article prévoit que la Cnaf rembourse à la Cnam non seulement cette fraction de 60 %, mais aussi une fraction correspondant à la totalité d'autres prestations² et au « *montant des frais de gestion afférents au service de ces indemnités ou allocations, calculé dans les mêmes proportions et fixé par arrêté ministériel* ».

Cet arrêté a bien été pris³. Il fixe le montant des frais de gestion à 1 % du montant annuel de ces deux fractions.

b) Dispositions relatives aux dépenses

(1) Les actions de prévention en santé

• **L'article 29** a créé **les rendez-vous de prévention**, inscrits dans un nouvel article L. 1411-6 du code de la santé publique. Ces rendez-vous peuvent donner lieu à des consultations de prévention et à des séances d'information, d'éducation pour la santé, de promotion de la santé et de prévention. Destinés aux assurés sociaux à certains âges clés de la vie, la loi prévoit qu'ils sont entièrement pris en charge par l'assurance maladie.

Dans la perspective de leur déploiement, le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) a formulé cinquante-quatre recommandations dans un avis du mois de mars 2023⁴. Le HCSP recommande notamment d'ajuster les tranches d'âge envisagées par le Gouvernement et d'en cibler quatre : 18-25 ans, 45-50 ans, 60-65 ans et 70-75 ans.

Le Gouvernement a fait de ces rendez-vous de prévention un symbole du virage de la prévention. Plus d'un an après la publication de la LFSS pour 2023, aucun des textes réglementaires d'application prévus par cet article n'a pourtant été publié.

Ces textes ont vocation à définir les conditions de mise en œuvre de ces rendez-vous, en particulier :

- **un décret** doit définir les conditions dans lesquelles, à titre exceptionnel et lorsque l'assuré est dans l'impossibilité de se rendre

¹ Lors de la discussion du PLFSS 2024, le Sénat a adopté, à l'initiative de sa commission des affaires sociales, un amendement transférant à la branche famille les 2 milliards d'euros de recettes devant lui permettre de financer ce transfert. Cette disposition a toutefois elle aussi été supprimée dans la suite de la navette.

² Indemnité journalière de repos, indemnisation du congé de paternité et d'accueil de l'enfant, congé de deuil...

³ Arrêté du 12 février 2024 fixant le montant des frais de gestion versé aux organismes nationaux servant des indemnités ou allocations au titre du congé maternité, paternité et d'adoption.

⁴ Avis relatif au déploiement des rendez-vous prévention prévus par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, Haut Conseil de la Santé Publique, 20 mars 2023.

physiquement à l'un de ces rendez-vous, la télémédecine peut être utilisée pour faciliter l'accès à ces rendez-vous de prévention (deuxième alinéa de l'article L. 1411-6-2) ;

- **un arrêté** ministériel doit fixer le nombre et la périodicité de ces rendez-vous (6° de l'article L. 1411-6-2).

Un programme pilote a été initié en région Hauts-de-France à l'automne 2023, dont l'évaluation devrait permettre d'adapter les outils à la disposition des professionnels de santé (tels que des fiches de conduite de bilan ou des auto-questionnaires). Néanmoins, la mise en œuvre généralisée des rendez-vous de prévention est reléguée à une échéance inconnue, en raison de l'absence de communication gouvernementale claire sur le sujet.

Le retard qu'accuse le Gouvernement dans la mise en œuvre des rendez-vous de prévention relativise le caractère prioritaire de cette mesure et souligne l'impréparation associée à cette mesure au moment de la LFSS pour 2023.

Dans un contexte de recrudescence des infections sexuellement transmissibles (IST)¹, l'**article 30** prévoit la prise en charge intégrale par l'Assurance maladie des **examens de biologie médicale relatifs au dépistage de l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH)** ainsi que ceux relatifs au dépistage d'autres **infections sexuellement transmissibles (IST)** pour les assurés de moins de 26 ans.

Pour ces derniers, une liste doit être fixée « *par arrêté du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de la sécurité sociale* ». L'arrêté doit également préciser les modalités de réalisation des dépistages en fonction de l'épidémiologie des maladies concernées et des recommandations de la Haute Autorité de santé. Lors de l'instruction du PLFSS, les infections à *Chlamydia trachomatis* et à gonocoque étaient prioritairement envisagées par la direction générale de la santé pour figurer sur cette liste. La Haute Autorité de santé avait d'ailleurs en 2018 réévalué la stratégie de dépistage à *Chlamydia trachomatis*, en recommandant notamment un dépistage systématique des femmes sexuellement actives de 15 à 25 ans.

Aucun arrêté d'application n'a toutefois été publié depuis la LFSS pour 2023 pour permettre l'entrée en vigueur de ce dispositif, alors même que la santé sexuelle devait constituer une priorité d'action du Gouvernement. Une stratégie nationale de santé sexuelle pour 2017-2030 a été formalisée, déclinée en une feuille de route pour 2021-2024 dans laquelle figure un axe dédié à la prise en charge du VIH, des IST et des hépatites, dont l'action 13 vise à diversifier les opportunités de dépistage et d'assurer le dépistage gratuit et sans ordonnance dans les laboratoires de biologie médicale. La

¹ Entre 2017 et 2019, les diagnostics de syphilis ont progressé de 11 %, ceux de *Chlamydia trachomatis* de 29 % et ceux d'infections à gonocoque de 21 %.

non-publication de cet arrêté n'a donc pas permis d'élargir la prise en charge intégrale par l'Assurance maladie à d'autres IST à ce jour.

Le Gouvernement a eu l'occasion de préciser qu'un arrêt fixant une liste de quatre IST serait publié avant la fin du premier semestre 2024, en même temps que le décret autorisant la prise en charge à 100 % par l'Assurance maladie de ces examens.

- **L'article 31** autorise l'État à expérimenter pour une durée de 3 ans le **dépistage néonatal systématique de la drépanocytose**, maladie héréditaire du sang, dans un maximum de trois régions. Il prévoit que les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation sont fixées par décret et que la liste des territoires expérimentateurs est définie par arrêté. Jusqu'alors, la drépanocytose faisait l'objet d'un dépistage ciblé sur les nouveau-nés considérés à risque.

Toutefois, en novembre 2022, soit en parallèle de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la Haute Autorité de santé a recommandé la généralisation de ce dépistage, tenant compte de nouvelles données épidémiologiques. Cette recommandation a, de fait, rendu inopportune la mise en œuvre de toute expérimentation.

En conséquence, **aucun texte d'application n'a été pris**. L'abrogation de cet article 31, *de facto* caduc, pourrait être envisagée.

- Afin de favoriser un meilleur accès aux moyens de contraception et de lever les freins financiers susceptibles de limiter le recours à une contraception d'urgence, **l'article 32** étend aux majeures la délivrance gratuite de la contraception d'urgence en pharmacie sans prescription médicale, en complétant l'article L. 5134-1 du code de la santé publique et en modifiant l'article L. 160-14 du code de la sécurité sociale. Disponible en pharmacie sans prescription médicale depuis 1999, la pilule de contraception d'urgence n'était auparavant délivrée gratuitement qu'aux mineures, ou au moins de 26 ans sur prescription médicale.

Le décret n° 2023-81 du 6 février 2023 relatif à la participation des assurés aux frais liés à la contraception d'urgence et aux transports sanitaires a permis de tirer rapidement les conséquences de la loi au niveau réglementaire, au bénéfice des assurées.

- **L'article 57** prolonge d'une année l'expérimentation relative à l'usage du cannabis thérapeutique. Inscrite dans l'article 43 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020¹, cette expérimentation a débuté en mars 2021 pour une durée initiale de deux ans.

¹ Cette mesure avait été introduite par un amendement du rapporteur général, M. Olivier Véran, en première lecture à l'Assemblée nationale.

Les conditions de mise en œuvre de cette expérimentation ont été définies par le **décret n° 2020-1230 du 7 octobre 2020 relatif à l'expérimentation de l'usage médical du cannabis**, qui prévoit notamment que l'expérimentation porte sur un nombre maximal de 3 000 patients. Un arrêté du 16 octobre 2020 a par ailleurs fixé de cinq indications limitatives : elles concernent les douleurs neuropathiques réfractaires aux thérapies accessibles, certaines formes d'épilepsie pharmaco-résistantes, certains symptômes rebelles en oncologie liés au cancer ou au traitement anti-cancéreux, les situations palliatives et la spasticité douloureuse de la sclérose en plaques ou d'autres pathologies du système nerveux central.

Au 14 septembre 2023, selon le Gouvernement, 2 761 patients avaient été inclus dans l'expérimentation, la grande majorité pour douleurs neuropathiques réfractaires, la seconde indication la plus représentée étant la spasticité douloureuse dans la sclérose en plaques.

La prolongation de la durée de l'expérimentation ne nécessitait pas d'autre texte réglementaire d'application.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024 organise la sortie de l'expérimentation de l'usage médical du cannabis, en créant une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2024.

(2) Les dispositions relatives aux prestations en espèces

L'article 27 **reconduit**, pour l'année 2023, **diverses dérogations au droit commun des prestations en espèces** dans le cadre de la crise covid.

D'une part, il prolonge en son I la **neutralisation des revenus de l'année 2020 pour le calcul des indemnités journalières des indépendants**, mentionnées à l'article L. 622-1 du code de la sécurité sociale, en maladie comme en maternité.

Le montant des indemnités journalières versées aux indépendants en cas de maladie est égal à 1/730^e du revenu d'activité annuel moyen (Raam)¹ perçu sur les trois exercices précédents, dans la limite du plafond annuel de la sécurité sociale (Pass). Les indemnités journalières en cas de maternité font également intervenir le Raam des indépendantes. Elles sont en effet égales à 1/730^e du Pass², sauf si le revenu annuel moyen sur les trois dernières années n'excède pas 10 % du Pass sur lesdites années, auquel cas l'indemnité journalière est fixée à 10 % de 1/730^e du Pass. Par conséquent, **la prise en compte**, dans le calcul de leurs prestations en espèces, des **revenus de 2020**, amoindris pour de nombreux indépendants par la crise sanitaire, aurait induit des **conditions d'indemnisation particulièrement défavorables**.

¹ Article D. 627-1 du code de la sécurité sociale.

² Article D. 623-2 du code de la sécurité sociale.

C'est pourquoi divers textes ont prévu, pour 2021¹ et 2022², d'ouvrir la possibilité de **neutraliser l'année 2020** pour le calcul des prestations en espèce versées aux indépendants. L'article 27 **reconduit ces dispositions pour l'année 2023**, et renvoie à un décret la fixation des conditions dans lesquelles l'année 2020 est prise en compte pour la détermination des prestations en espèce des indépendants.

Le décret n° 2022-1659 du 26 décembre 2022 est intervenu pour assurer l'applicabilité du I de l'article 27. Sur le modèle des dispositions prévues par le décret du 6 août 2021 lors de l'entrée en vigueur initiale de la mesure, l'article 1^{er} du décret n° 2022-1659 précité prévoit que l'année 2020 ne soit retenue dans la base du calcul des indemnités journalières versées aux indépendants pour les risques maternité et maladie **que si son intégration est favorable à l'assuré.** En pratique, l'exercice 2020 est donc neutralisé lorsque la moyenne des Raam perçus en 2020, 2021 et 2022 est inférieure à la moyenne des Raam perçus en 2021 et 2022.

D'autre part, le II de l'article 27 prévoit **d'écarter, pour les arrêts de travail liés à une contamination par la covid-19, certaines règles de droit commun.** Sont notamment prévues l'attribution d'indemnités journalières aux personnes qui, du fait de leur contamination par la covid-19, sont dans l'incapacité de travailler, même à distance (A du II), la suppression du délai de carence (B et D du II), la suspension des conditions minimales de durée d'affiliation et de cotisation (B du II) et des dérogations aux règles applicables en matière de déclaration des arrêts de travail (B du II). L'indemnité complémentaire versée par l'employeur au salarié en arrêt de travail du fait d'une contamination par la covid-19 fait également l'objet de règles dérogatoires : elle est par exemple versée sans délai de carence et sans condition d'ancienneté.

Ces dispositions, pensées pour être transitoires, trouvent à s'appliquer jusqu'à une **date fixée par décret, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023 (IV).** Le décret n° 2023-37 du 27 janvier 2023 est venu préciser que seuls seraient concernés par les dispositions du II les arrêts de travail délivrés avant le 31 janvier 2023.

Le III de l'article 27 prévoit, quant à lui, **la prise en charge intégrale des frais liés à l'injection du vaccin contre la covid-19** jusqu'à une date fixée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2023. **En l'absence de décret, le III de l'article 27 n'est plus applicable depuis le 31 décembre 2023.**

¹ Article 4 de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021

² Article 96 de la loi n° 2021-1754 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

(3) Les dispositions relatives aux compétences des professionnels de santé

• Poursuivant un mouvement antérieur et tenant compte des recommandations de la HAS en la matière, l'**article 33** de la LFSS confie de nouvelles compétences de prescription et d'administration de certains vaccins :

- aux sages-femmes, dans des conditions fixées par décret¹ ;

- aux infirmiers, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État² ;

- aux pharmaciens d'officine, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État³ ;

- aux pharmacies à usage intérieur, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État⁴ ;

- aux étudiants en troisième cycle des études pharmaceutiques, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État⁵ ;

- aux laboratoires de biologie médicale, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État⁶.

Pour chacune de ces professions, la liste des vaccins concernés et, le cas échéant, les personnes susceptibles d'en bénéficier sont déterminées :

- s'agissant de la prescription, par arrêté du ministre chargé de la santé après avis de la HAS et de l'ANSM ;

- s'agissant de l'administration, par arrêté du ministre chargé de la santé après avis de la seule HAS.

L'ensemble de ces actes réglementaires étant parus, **ces dispositions sont applicables**. Un arrêté du 8 août 2023 a ainsi fixé la liste des vaccins que ces professionnels de santé et étudiants sont autorisés à prescrire ou administrer, ainsi que la liste des personnes pouvant en bénéficier⁷.

¹ Article L. 4151-2 du code de la santé publique.

² Article L. 4311-1 du code de la santé publique.

³ Article L. 5125-1-1 A du code de la santé publique.

⁴ Article L. 5126-1 du code de la santé publique.

⁵ Article L. 6153-5 du code de la santé publique.

⁶ Article L. 6212-3 du code de la santé publique.

⁷ Arrêté du 8 août 2023 fixant la liste des vaccins que certains professionnels de santé et étudiants sont autorisés à prescrire ou administrer et la liste des personnes pouvant en bénéficier en application des articles L. 4311-1, L. 4151-2, L. 5125-1-1 A, L. 5126-1, L. 6212-3 et L. 6153-5 du code de la santé publique.

Un décret du même jour a précisé les conditions dans lesquelles les sages-femmes peuvent exercer ces nouvelles compétences¹. Un décret en Conseil d'État du même jour soumet, enfin, l'exercice de ces mêmes compétences à une condition de formation initiale ou, alternativement, de formation continue pour les infirmiers, les pharmaciens d'officine, les infirmiers et pharmaciens exerçant en PUI et les biologistes médicaux².

- **L'article 36** permet à l'État d'autoriser, à titre expérimental et pour une durée d'un an, les infirmiers à signer les certificats de décès. Un décret détermine les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation. Par ailleurs, l'expérimentation était initialement limitée à six régions, listées par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

Un décret du 6 décembre 2023³ est, sur ce fondement, venu préciser les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation, en fixant notamment les conditions de formation des infirmiers volontaires.

Toutefois, l'article 36 de la LFSS a été modifié, à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, par la loi du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels⁴. Pour tenir compte de l'attente importante suscitée par cette mesure dans les territoires et des difficultés à trouver un médecin dans certaines circonstances, celle-ci a notamment étendu le périmètre de l'expérimentation à l'ensemble du territoire national.

En conséquence, **le décret pris au début du mois de décembre 2023 est devenu largement obsolète**. Au 31 mars dernier, il n'avait pas encore été modifié pour tenir compte de l'évolution des dispositions législatives régissant l'expérimentation.

Interrogé au Sénat le 3 avril 2024, le ministre délégué chargé de la santé et de la prévention a toutefois indiqué qu'un nouveau décret serait pris « *dans les prochains jours* ». La commission souligne qu'il s'agit d'une mesure attendue des élus locaux, des professionnels comme des patients dans les territoires.

- **L'article 40** prévoit l'expérimentation, pendant trois ans et dans la limite de trois régions, d'un accès direct aux infirmiers en pratique avancée (IPA) exerçant, en ville, dans le cadre de structures d'exercice coordonné.

¹ Décret n° 2023-737 du 8 août 2023 relatif aux compétences vaccinales des sages-femmes.

² Décret n° 2023-736 du 8 août 2023 relatif aux compétences vaccinales des infirmiers, des pharmaciens d'officine, des infirmiers et des pharmaciens exerçant au sein des pharmacies à usage intérieur, des professionnels de santé exerçant au sein des laboratoires de biologie médicale et des étudiants en troisième cycle des études pharmaceutiques.

³ Décret n° 2023-1146 du 6 décembre 2023 déterminant les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation prévue par l'article 36 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

⁴ Loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels.

Inséré par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a, en première lecture, engagé sa responsabilité, **cet article n'aura pourtant jamais été appliqué**. En effet, il a été abrogé par l'article 1^{er} de la loi dite « Rist 2 » de mai 2023, qui généralise l'accès direct aux IPA exerçant, notamment, au sein de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP), de centres de santé et d'équipes de soins primaires ou spécialisés¹.

- L'**article 60** vise à autoriser et encadrer de manière pérenne la substitution de certains dispositifs médicaux par le pharmacien d'officine. Interdite en principe, celle-ci avait exceptionnellement été autorisée lors de la crise sanitaire.

Il permet ainsi au pharmacien de délivrer, par substitution au produit prescrit, un produit comparable lorsque plusieurs conditions cumulatives apparaissent remplies :

- le produit figure sur une liste fixée par arrêté pris après avis de la HAS ;
- les conditions de substitution et d'information du prescripteur et du patient fixées, le cas échéant, par cette liste peuvent être respectées ;
- le prescripteur n'a pas exclu expressément la substitution.

La liste prévue n'ayant toujours pas été publiée, **ces dispositions demeuraient toutefois, au 31 mars 2024, inapplicables**.

(4) Les dispositions relatives à l'accès aux soins et à la structuration des soins ambulatoires

- L'**article 35** de la LFSS vise à simplifier, mettre à jour et harmoniser les règles encadrant la conclusion d'accords et conventions entre l'assurance maladie et les professionnels de santé libéraux. Il vise, par ailleurs, à mieux associer aux négociations les structures d'exercice coordonné.

Il prévoit, notamment, les organisations représentant les maisons de santé et reconnues représentatives au niveau national seront désormais associées en qualité d'observateurs aux négociations conduites en vue de conclure, de compléter ou de modifier un accord conventionnel interprofessionnel (ACI) portant sur les maisons de santé. Les modalités d'application de ces dispositions doivent être déterminées par décret.

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.

Sur ce fondement, le décret n° 2023-1424 du 29 décembre 2023¹ est notamment venu préciser :

- que ces ACI font l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives des maisons de santé en amont de la négociation, puis en amont de la signature du texte conclu ;

- les critères d'identification des organisations représentatives.

Ce faisant, le décret **permet une application de ces dispositions conforme à la volonté exprimée par le législateur.**

• L'**article 38** vise à rationaliser les dispositifs d'aide à l'installation des médecins en réservant les contrats de début d'exercice, financés par l'État, aux seuls médecins remplaçants ou étudiants n'ayant pas accès aux aides conventionnelles. Il n'appelle pas de mesure réglementaire d'application.

• L'**article 41** permet à l'État d'autoriser, à titre expérimental, les conseils de l'ordre des médecins territorialement compétents à organiser obligatoirement des consultations de médecins généralistes ou spécialistes dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins, dans un lieu différent du lieu d'exercice habituel de ces médecins.

Un décret doit déterminer les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation. Un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale doit, par ailleurs, fixer la liste des territoires participant à l'expérimentation, dans la limite de trois régions.

Au 31 mars 2024, aucun de ces actes réglementaires n'avait été pris et **ces dispositions demeurent, en conséquence, inappliquées**. La commission des affaires sociales du Sénat, qui les avait soutenues, appelle le Gouvernement à permettre leur application rapide et, plus largement, à favoriser le développement des consultations avancées, indispensable pour maintenir l'accès à certaines spécialités médicales dans les territoires les plus dépourvus.

• L'**article 48**, visant à reporter au 30 avril 2023 la date butoir des procédures visant à régler la situation des praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue) présents dans les hôpitaux sans satisfaire aux conditions d'autorisation d'exercice de droit commun, n'appelait pas de mesures réglementaires d'application.

¹ Décret n° 2023-1424 du 29 décembre 2023 relatif aux modalités d'association des organisations représentant les maisons de santé aux négociations des accords conventionnels interprofessionnels concernant ces structures.

(5) Les dispositions relatives aux études de santé

- Reprenant largement le dispositif d'une proposition de loi du président Bruno Retailleau, adoptée par le Sénat en octobre 2022¹, l'**article 37** de la LFSS vise, d'une part, à allonger d'une année le troisième cycle de médecine générale et, d'autre part, à affecter la quatrième et dernière année ainsi créée à la réalisation de stages en ambulatoire, en autonomie supervisée, prioritairement réalisés en zone sous-dense.

Ces dispositions sont applicables aux **étudiants qui commencent le troisième cycle à la rentrée universitaire 2023** et qui parviendront, au mieux, en quatrième année en 2026.

Plusieurs actes réglementaires sont toutefois nécessaires, pour adapter l'organisation et le contenu du troisième cycle de médecine générale à cette réforme. Tous n'étaient pas parus au 31 mars 2024.

En effet, si la maquette de formation du diplôme d'études spécialisées (DES) de médecine générale a bien été publiée², l'arrêté de 2017 relatif à l'organisation du troisième cycle des études de médecine n'a pas encore été modifié par le Gouvernement pour tenir compte de la réforme. En conséquence, les modalités d'attribution des stages de quatrième année, et la manière dont seront priorités ceux localisés en zone sous-dense, ne sont pas encore connues.

De la même manière, la loi prévoit que la rémunération des étudiants de médecine générale peut faire l'objet d'aménagements spécifiques tenant compte des conditions d'exercice de stage, déterminés par décret. Elle autorise également, à titre exceptionnel et par dérogation, la réalisation d'un stage en milieu hospitalier au cours de la dernière année du DES de médecine générale, dans des conditions déterminées par voie réglementaire. Ces textes n'ont, au 31 mars 2024, pas été publiés.

La commission sociale juge regrettable que des étudiants de médecine aient dû, à la rentrée universitaire 2023, s'engager dans la spécialité sans connaître des éléments aussi déterminants pour le déroulement de leur formation. Elle appelle le Gouvernement à remédier au plus vite à cette lacune, et à permettre aux futures générations d'internes de choisir leur spécialité en toute connaissance de cause.

¹ Proposition de loi visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale de M. Bruno Retailleau adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022.

² Arrêté du 3 août 2023 portant modification de la maquette de formation du diplôme d'études spécialisées de médecine générale.

(6) Statut juridique des sociétés de téléconsultation

L'article 53 a créé un **cadre juridique pour des sociétés de téléconsultation** et prévoir leur place dans l'offre de soins.

Le Gouvernement revendiquait alors dans l'étude d'impact un « *triple objectif de réponse aux besoins de soins, d'amélioration de la qualité des pratiques et des prises en charge et enfin de garantie de l'équité et de la cohérence de cet exercice en téléconsultation avec les autres modalités de prises en charge existantes* ».

Pour proposer leurs services et demander à l'assurance maladie la prise en charge des actes réalisés par les médecins, les sociétés de téléconsultation doivent avoir reçu un agrément.

Les dispositions codifiées à l'article 53 prévoient que l'agrément ainsi que ses éventuels renouvellements sont subordonnés au respect des règles fixées à l'article L. 4081-2 du code de la santé publique, qui concernent la forme de la société, l'absence de contrôle sur elle de certains types de personnes physiques ou morales, et le respect par leurs outils numériques de certaines règles de protection des données.

Tant l'agrément que les renouvellements éventuels interviennent selon des modalités et pour une durée, appelées à être prévues par décret., de même que les conditions de suspension ou de terme mis à l'agrément.

Un décret publié le 29 février 2024¹ a notamment prévu **une durée de deux ans pour l'agrément et de trois ans pour un renouvellement de l'agrément.**

Sollicité par la commission, le ministère chargé de la santé et de la prévention a signalé que **sept demandes d'agrément avaient été reçues à ce jour.** Parmi elles, **deux sociétés ont ainsi déjà été agréées**, deux sont en cours d'agrément, des demandes de pièces complémentaires étant en cours avec les trois dernières.

Trois autres sociétés ont également entrepris des démarches auprès de l'Agence du numérique en santé afin de certifier leur outil sans avoir à ce stade encore déposé de demande d'agrément auprès du ministère.

- En outre, le renouvellement de l'agrément est notamment soumis au **contrôle du respect du référentiel établi par la Haute Autorité de santé (HAS)** tel que prévu par le code de la sécurité sociale.

La HAS a publié en décembre 2023 son référentiel de bonnes pratiques professionnelles **relatives à la qualité et à l'accessibilité de la téléconsultation, applicable aux sociétés de téléconsultation**, lequel propose également des **méthodes d'évaluation** de ces sociétés.

¹ Décret n° 2024-164 du 29 février 2024 relatif aux sociétés de téléconsultation.

Enfin, **un décret était attendu concernant les outils de ces plateformes**, lesquels doivent respecter les règles relatives à la protection des données personnelles, mais aussi les référentiels d'interopérabilité et de sécurité. La **conformité d'un système d'information ou d'un service ou outil numérique en santé aux référentiels** prévus par le code de la santé publique devant être attestée par un certificat, les conditions d'octroi de ce dernier ont été précisées par un décret publié en décembre 2023¹.

(7) Les dispositions relatives à la rémunération des forfaits techniques d'imagerie médicale lourde

- Le I de l'**article 49** met en place un recueil annuel de données sur les charges liées aux matériels lourds d'imagerie médicale auprès des exploitants, sous peine de pénalité. Cette transparence d'informations vise à permettre une actualisation plus fine et plus régulière des tarifs des forfaits techniques qui compensent ces charges d'exploitation des médecins radiologues. La loi précise que les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par décret en Conseil d'État. **Un tel décret n'a pas été publié.**

- Le III de l'article 49, ajouté par le Gouvernement en nouvelle lecture du PLFSS pour 2023 à l'Assemblée nationale, permettait aux ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale de **décider, par arrêté, dans les quatre mois suivant la promulgation de la LFSS, des frais couverts par les forfaits techniques et la rémunération de ces forfaits**. L'objet de ces dispositions était d'élargir les coûts financés par ces forfaits en intégrant les produits de contraste utilisés à des fins diagnostics pour les examens radiologiques. Ces produits, jusqu'à présent, étaient dispensés aux patients en pharmacie d'officine qui les apportent au médecin radiologue pour leur acte en cabinet d'imagerie médicale de ville ou en établissement sanitaire.

Un premier arrêté du 21 avril 2023² a décidé de l'intégration de ces produits de contraste au sein des forfaits techniques et a fixé de nouveaux tarifs applicables. Un second arrêté du 27 juin 2023³ a toutefois été publié afin d'abroger le premier arrêté. Les alertes des sociétés savantes sur le manque d'encadrement de ce changement de pratiques pour les radiologues avaient justifié ces changements, selon les explications apportées au Sénat par le ministre Aurélien Rousseau en séance publique le 16 novembre 2023⁴.

¹ Décret n° 2023-1315 du 27 décembre 2023 relatif à la délivrance du certificat de conformité mentionné à l'article L. 1470-6 du code de la santé publique et au délai d'instruction des demandes d'agrément des sociétés de téléconsultation.

² Arrêté du 21 avril 2023 modifiant la convention nationale organisant les rapports entre les médecins libéraux et l'assurance maladie.

³ Arrêté du 27 juin 2023 portant abrogation de l'arrêté du 21 avril 2023 modifiant la convention nationale organisant les rapports entre les médecins libéraux et l'assurance maladie.

⁴ JORF, compte rendu intégral, séance du jeudi 16 novembre 2023.

Entre-temps, la base légale prévue au **III de l'article 49** de la LFSS pour 2023 est sortie de vigueur le 1^{er} juillet 2023. Dès lors, la LFSS pour 2024 a prolongé **la durée de l'autorisation législative, mentionnée *supra*, jusqu'au 1^{er} mars 2024**, date à compter de laquelle les décisions arrêtées prendraient effet.

Un décret du 28 décembre 2023¹ a précisé les modalités de radiation des produits de contraste de la liste des médicaments remboursables aux assurés sociaux et a autorisé les structures titulaires d'autorisations pour des équipements d'imagerie lourde à être fournies en produits de contraste.

Sur le fondement de la base légale prévue à l'article 49 de la LFSS pour 2023, modifié par l'article 59 de la LFSS pour 2024, **un arrêté du 2 février 2024 a actualisé les tarifs des forfaits techniques** à compter du 1^{er} mars 2024². En outre, quatre arrêtés en date du 28 février 2024³ ont effectivement radié, à compter du 1^{er} avril 2024, les produits de contraste concernés de la liste des médicaments remboursables aux assurés sociaux. Un autre arrêté du 28 février 2024 a, au contraire, agréé les produits de contraste pouvant être utilisés par les établissements de santé publics⁴. **La réforme de la prise en charge des produits de contraste, après des premiers retards, est donc dorénavant effective depuis le 1^{er} avril 2024.**

(8) Les dispositions relatives à la biologie médicale

- Le **I de l'article 51** a conféré une base légale⁵ au référentiel des actes innovants hors nomenclature (RIHN) et à la procédure d'inscription d'un acte au référentiel. Le RIHN, grâce auquel des actes innovants de biologie médicale et d'anatomocytopathologie peuvent faire l'objet d'une prise en charge avant leur inscription à la nomenclature, n'avait auparavant qu'une assise fondée sur une instruction de la direction générale de l'offre de soin du 31 juillet 2015⁶.

Les dispositions légales prévoient que la prise en charge de l'acte innovant est « *partielle ou totale* » pour une durée limitée et se trouve conditionnée « *à la réalisation d'un recueil de données cliniques ou médico-économiques* ». Elles renvoient également à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les critères d'éligibilité, les modalités d'inscription des actes à la liste du RIHN, ainsi que la procédure d'actualisation de la liste, après nouvel avis de la HAS.

¹ Décret n° 2023-1371 du 28 décembre 2023 modifiant les conditions de prise en charge et de distribution de certains médicaments nécessaires à la réalisation d'examen d'imagerie médicale.

² Arrêté du 2 février 2024 modifiant la convention nationale organisant les rapports entre les médecins libéraux et l'assurance maladie.

³ Arrêtés portant radiation de certains médicaments, nécessaires à la réalisation d'examen d'imagerie médicale, de la liste des spécialités remboursables aux assurés sociaux.

⁴ Arrêté du 28 février 2024 modifiant la liste des spécialités pharmaceutiques agréées à l'usage des collectivités et divers services publics.

⁵ Article L. 162-1-24 du code de la sécurité sociale.

⁶ Instruction DGOS/PF4 n° 2015-258 relative aux modalités d'identification, de recueil des actes de biologie médicale et d'anatomocytopathologie hors nomenclature éligibles au financement au titre de la MERRI G03.

Ces dispositions ont bien été appliquées par l'article 1^{er} du décret du 29 mars 2024¹ lequel prévoit des modalités d'application conformes aux informations communiquées à la commission en 2022². Le décret fixe à six ans la durée maximale de prise en charge d'un acte innovant. Tout en restant vigilante sur les conséquences concrètes de cette réforme, la commission se réjouit de la prise de ce décret qui est censé dynamiser la gestion et le financement des actes innovants.

L'article 2 de ce décret prévoit également une période dérogatoire de cinq ans pendant laquelle les actes déjà pris en charge au titre du RIHN au 1^{er} janvier 2023 peuvent faire l'objet d'une inscription sur la nouvelle liste créée par le présent article. **La commission doute toutefois que cette période de cinq ans suffise à épurer la liste des actes actuellement en attente d'inscription pérenne à la nomenclature** ; le rythme anticipé par l'étude d'impact du PLFSS pour 2023 concernant la sortie d'actes du référentiel ne paraît pas suffisant pour atteindre cet objectif de cinq ans.

- Le **II** du présent article prévoit un assouplissement du régime des examens de biologie médicale délocalisée (EBMD) s'agissant notamment l'ouverture à de nouvelles catégories de lieu pour réaliser la phase analytique de l'examen. Il s'agissait d'étendre le dispositif aux établissements médico-sociaux et aux maisons de santé. Le Sénat avait validé ces modifications en prévoyant un renforcement de l'encadrement, lequel a été maintenu dans le texte promulgué : la qualité de la phase analytique de l'examen doit être garantie, l'offre territoriale de biologie médicale en laboratoire doit être prise en compte dans la détermination des nouveaux lieux et la Haute Autorité de santé (HAS) doit être consultée avant la parution de l'arrêté du ministre chargé de la santé fixant les conditions précises entourant les catégories de lieux.

La commission note qu'un tel arrêté n'a toutefois pas été pris et que cette réforme demeure donc inapplicable jusqu'à présent. Interrogée par Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission, Sarah El Haïry, chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles, avait ainsi indiqué le 19 mars 2024 que la révision de l'arrêté de 2014³ aujourd'hui encore en vigueur « a été soumise à la concertation des professionnels du secteur, qui ont manifesté leur opposition, malgré deux avis positifs de la Commission nationale de biologie médicale »⁴. **L'ouverture de nouvelles consultations au troisième trimestre de l'année 2024 ne laisse pas envisager une prompt application réglementaire.**

¹ Décret n° 2024-290 du 29 mars 2024 relatif aux conditions de prise en charge des actes innovants de biologie ou d'anatomopathologie hors nomenclatures.

² Rapport n° 99 (2022-2023) de la commission, enregistré le 2 novembre 2022, p. 292.

³ Arrêté du 13 août 2014 fixant les catégories de professionnels de santé autorisés à réaliser des prélèvements d'échantillons biologiques aux fins d'un examen de biologie médicale et la phase analytique de l'examen de biologie médicale en dehors d'un laboratoire de biologie médicale ainsi que les lieux de réalisation de ces phases.

⁴ JORF, session ordinaire de 2023-2024, compte rendu intégral, séance du mardi 19 mars 2024.

- Le **III** de l'article 51 prévoit que les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale fixent les baisses de tarifs des actes de biologie médicale non liés à la gestion de la crise sanitaire afin de générer une économie dès 2023 de 250 millions d'euros, à défaut d'accord signé avant le 1^{er} février 2023. **Un accord ayant été signé le 10 janvier 2023 entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et les syndicats des directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales, approuvé par arrêté¹, cette disposition se trouve sans effet.**

(9) Les dispositions relatives aux produits de santé font à ce jour l'objet d'une application très insuffisante

Dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, trois articles concernant les produits de santé nécessitaient, pour assurer leur applicabilité, la publication de textes réglementaires.

L'article 54 porte diverses mesures visant à **garantir l'accès aux médicaments et l'efficience de leur prise en charge**. Il encadre notamment la fixation des prix et des modalités de prise en charge des **médicaments de thérapie innovante** (MTI) et **élargit** les conditions dans lesquelles les industriels sont redevables de **remises**.

L'article 56 vise à **préciser les modalités de prise en charge par la sécurité sociale des spécialités inscrites sur la liste en rétrocession**, que les pharmacies à usage intérieur (PUI) des établissements de santé sont autorisées à délivrer au public.

L'article 58 porte quant à lui diverses mesures pour **améliorer la tarification des dispositifs médicaux, réguler leurs procédures d'inscription et encadrer les procédures d'accès dérogatoire** qui leur sont applicables.

Sur l'ensemble de ces articles, les taux de parution des textes d'application est très faible, voire nul, malgré une publication prévue par le Gouvernement entre mai et juillet 2023 pour la plupart des mesures appelant un texte réglementaire.

Interrogé, le Gouvernement n'a fourni **aucune explication sur le retard** conséquent pris dans l'application de ces articles, **pourtant présentés comme essentiels à la régulation des produits de santé.**

¹ Arrêté du 26 janvier 2023 portant approbation de l'avenant n° 11 à la convention nationale organisant les rapports entre les directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales et l'assurance maladie.

(a) Les mesures visant à encadrer les modalités de prise en charge de médicaments et de dispositifs médicaux sont aujourd'hui inapplicables, faute de textes d'application

(i) L'encadrement de la fixation des prix et des modalités de prise en charge des MTI n'est toujours pas applicable aujourd'hui

Le 3° du I de l'article 54 encadre la **fixation des prix et des modalités de prise en charge des MTI** dans les établissements assurant des activités de médecine, chirurgie, obstétrique et de soins de suite et de réadaptation.

L'article 54 prévoit ainsi que le **prix des MTI soit fixé par convention**, ou, à défaut, par **décision du Comité économique des produits de santé (CEPS)** dès lors que le prix demandé par l'industriel est **supérieur à un seuil**, fixé par arrêté. **L'arrêté**, dont la publication était **envisagée en mai 2023** par le Secrétariat général du Gouvernement, **n'a toujours pas été pris**. Ces dispositions, qui visent à assurer la soutenabilité des dépenses de médicaments pour les administrations publiques, sont donc aujourd'hui **inapplicables**.

Le 3° du I de l'article 54 fixe également le principe d'un **forfait de thérapie innovante constituant un plafond de participation des établissements de santé au financement des MTI**. Lorsque les coûts du traitement excèdent le forfait, l'assurance maladie réalise un ou plusieurs versements à l'industriel, selon des modalités définies par décret. **Ni l'arrêté fixant le montant du forfait de thérapie innovante, ni le décret fixant les conditions des versements de l'assurance maladie à l'industriel en cas de dépassement du forfait n'ont été pris**. Ces dispositions, qui visent à alléger la contrainte financière du financement des médicaments innovants pour les établissements de santé au service de l'accès à ces thérapies pour les patients, **sont donc aujourd'hui également inapplicables**.

Le Gouvernement se fixe désormais un **objectif de publication à août ou septembre 2024 pour les textes d'application** des dispositions de l'article 54 relatives aux médicaments de thérapie innovante, et indique qu'un **projet de décret en Conseil d'État est en cours de concertation**.

(ii) La clarification des conditions de remboursement des médicaments inscrits sur la liste en rétrocession n'est pas, à ce jour, pleinement applicable

Afin de **préciser les modalités de prise en charge des spécialités inscrites sur la liste en rétrocession**, l'article 56 prévoit la détermination par un décret en Conseil d'État des conditions d'établissement d'une liste régissant la prise en charge de ces spécialités – le droit précédemment en vigueur prévoyait en effet la possibilité de prendre en charge les spécialités inscrites sur la liste en rétrocession, mais pas la procédure d'inscription des spécialités sur la liste de prise en charge. Il s'agit là d'une **harmonisation avec le droit applicable aux spécialités remboursables en ville**.

Cet article n'apparaît aujourd'hui que **partiellement applicable**. En effet, **aucun nouveau décret en Conseil d'État spécifique n'a été pris** pour préciser les conditions d'inscription sur la liste de remboursement des spécialités inscrites sur la liste en rétrocession, **sur le modèle de l'article R. 163-2** du code de la sécurité sociale pour les médicaments remboursables en ville. Celui-ci prévoit l'existence d'une liste de médicaments remboursables établie par arrêté et mentionnant les seules indications thérapeutiques ouvrant droit à remboursement.

Le Gouvernement confirme que l'article R. 163-2 du code de la sécurité sociale devra être modifié pour permettre la pleine applicabilité de l'article 56. Le décret en Conseil d'État portant ces modifications est **en cours de relecture** par les services concernés après le retour de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Toutefois, des décrets en Conseil d'État intervenus préalablement à l'article 56 **précisaient déjà certaines modalités conditionnant le remboursement des médicaments** dispensés par les PUI, notamment l'existence un service médical rendu suffisamment important¹ apprécié par la commission de transparence de la Haute Autorité de santé². Les articles R. 163-5 et R. 163-6 du code de la sécurité sociale établissent également une liste de cas dans lesquels l'inscription sur les listes est impossible.

(iii) Les outils de régulation des dépenses en lien avec les dispositifs médicaux ne sont pas davantage applicables

Le renforcement de l'encadrement des conventions entre le CEPS d'une part et les exploitants et distributeurs d'autre part n'a pas fait l'objet des mesures d'application nécessaires

Le 16° du I de l'article 58 visait également à **mieux encadrer les conventions conclues entre le CEPS d'une part et les exploitants et les distributeurs³ d'autre part**. Ces conventions sont un **outil essentiel de la régulation des dépenses** de dispositifs médicaux puisqu'elles définissent notamment les tarifs de responsabilité associés à ces dispositifs.

Les dispositions du 16° du I de l'article 58 **définissent plus précisément le contenu attendu de ces conventions**, qui doivent désormais déterminer le montant des remises prévues, les modalités de participation des signataires à la mise en œuvre d'orientations ministérielles, les conditions et modalités de mise en œuvre des études postérieures à l'inscription sur la LPPR et les dispositions applicables en cas de non-respect de ces engagements. L'article 58 offrait également, dans certains cas⁴, la possibilité au CEPS de demander un avenant pour adapter les conditions financières de la convention et, en cas de refus, de résilier la

¹ Article R. 163-3 du code de la sécurité sociale.

² Article R. 163-4 du code de la sécurité sociale.

³ Et les organisations les regroupant, en ce qui concerne les génériques.

⁴ En cas d'évolution des orientations ministérielles, d'incompatibilité entre la trajectoire de dépenses et l'Ondam ou d'évolution significative des données scientifiques et épidémiologiques.

convention et de fixer les prix par décision unilatérale.

L'ensemble de ces dispositions, et notamment les modalités de révision et de résiliation des conventions, devait être **défini par un décret en Conseil d'État non encore paru**, malgré une publication envisagée par le SGG en juin 2023. **Elles sont donc aujourd'hui inapplicables**. Interrogé, le Gouvernement **n'a fourni aucun horizon temporel** pour la parution des textes d'application nécessaires.

La définition des marges de distribution par voie réglementaire, qui avait attisé la circonspection de la commission du fait d'un calendrier de mise en œuvre imprécis et de difficultés techniques, n'est pas applicable à ce jour

L'article 58 prévoyait également au 14° du I la **fixation par voie réglementaire des marges de distribution des produits inscrits sur la LPPR**, et le plafonnement des remises et ristournes associées à un pourcentage du prix exploitant hors taxe de ces produits, fixé par arrêté.

Ces dispositions avaient **suscité la circonspection de la commission**, tant du fait de la **difficulté technique** que représentait cet encadrement face à l'hétérogénéité des produits et acteurs impliqués que d'un **calendrier de mise en œuvre particulièrement flou**. Plus de **quinze mois après** la promulgation de la loi, **aucun texte n'est encore paru**.

Au demeurant, le Gouvernement avait pris la précaution de fixer la date d'entrée en vigueur de ces dispositions à une date et à des conditions fixées par décret, et au plus tard le 31 décembre 2025 : **il n'est donc, à ce stade, pas tenu d'appliquer ces dispositions**. Il en va de même pour les dispositions¹ relatives à la réforme des modalités de détermination du prix de cession maximal auquel peut être vendu un dispositif médical au distributeur en détail, à la séparation de l'inscription sur la LPPR entre un produit et une prestation de service associée, à la définition séparée des tarifs de responsabilité et des conventions régissant les prix entre un produit générique et les prestations de service associées et à la restriction de la définition des tarifs de responsabilité et des conventions déterminant les prix pour les *princeps* aux seuls produits, à l'exclusion des prestations de service associées.

(iv) L'encadrement et l'extension du régime de prise en charge transitoire des dispositifs médicaux sont encore aujourd'hui inopérants

Le 11° du I de l'article 58 prévoyait à la fois un **encadrement plus rigoureux de la prise en charge transitoire (PECT)** qui peut s'appliquer pour les dispositifs médicaux avant leur inscription sur la LPPR, en la subordonnant au respect, par l'exploitant, d'un protocole de recueil des données ; et **l'extension de son champ** à la prise en charge transitoire des actes associés aux dispositifs couverts. **Aucun de ces deux dispositifs n'est aujourd'hui applicable**.

¹ Dispositions des 6°, 8°, 12° et 13°, à l'exception du dernier alinéa, du I de l'article 58.

Pour que puissent être pris en charge les actes associés aux dispositifs couverts par la PECT, il est nécessaire que ces actes soient inscrits à la classification commune des actes médicaux (CCAM)¹. Pour éviter des refus de prise en charge lorsque les actes ne sont pas encore inscrits à la CCAM, l'article 58 prévoit la possibilité, pour les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, de procéder à une inscription transitoire sur la CCAM après avis de la HAS. **Le décret en Conseil d'État**, qui devait préciser les modalités d'application de ces dispositions, et notamment les conditions pour suspendre ou mettre fin à l'inscription transitoire d'un acte à la CCAM, **n'est à ce jour pas paru**. Le Gouvernement indique que **le Conseil d'État sera « prochainement » saisi du texte d'application**.

- (b) L'élargissement des conditions dans lesquelles des remises versées par l'industriel sont appliquées ou des pénalités sont mises à la charge de l'industriel
 - (i) *L'élargissement du champ des remises pour les médicaments et les dispositifs médicaux pour dissuader les contournements d'inscription sur les listes n'a pas fait l'objet des textes d'application nécessaires*

Les **remises des industriels à l'assurance maladie** visent à garantir, par un dispositif incitatif, l'alignement entre le comportement de l'industriel et l'intérêt général. De tels dispositifs préexistaient à la LFSS pour 2023, mais **celle-ci a élargi leur champ à deux cas supplémentaires**.

Le 8° du I de l'article 54 prévoit ainsi le versement de remises sur les spécialités pharmaceutiques faisant l'objet d'une inscription sur la liste en sus ou sur la liste des spécialités remboursables en ville dans un périmètre d'indications thérapeutiques plus restreint que celui sur lequel il présente un service médical rendu suffisant. Le Gouvernement souhaitait alors **endiguer** les demandes de remboursement portant sur des populations cibles restreintes, sur lesquelles l'amélioration du service médical rendu est la plus sensible, afin de **tirer à la hausse le prix des dites spécialités**.

Le montant des remises devait être défini par le CEPS en fonction du chiffre d'affaires sur la spécialité et d'un taux défini par arrêté, prenant en compte la taille respective des populations cibles concernées – ou non – par l'inscription sur une liste. À défaut, la majoration devait être fixée selon un barème progressif par tranche de chiffre d'affaires. **L'arrêté n'a toutefois pas été pris, rendant inapplicables ces remises**.

Le 17° du I de l'article 58 prévoyait des **dispositions similaires pour les dispositifs médicaux**, afin que les industriels exploitant des produits inscrits sur la LPPR sur un périmètre plus restreint que celui sur lequel ils présentent un service attendu suffisant soient redevables de remises. **Un arrêté était attendu pour fixer le taux applicable** au montant remboursé par l'assurance maladie pour déterminer le niveau des remises, selon des

¹ Article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale.

modalités analogues à celles s'appliquant pour les **médicaments**¹. **Cet arrêté n'ayant pas été publié, le mécanisme de remises n'est aujourd'hui pas applicable.**

(ii) Les majorations de remises et les sanctions prévues contre les industriels ne sont aujourd'hui pas appliquées

La majoration des remises en cas de manquement des industriels à leurs obligations déclaratives n'est pas applicable

Le 8° du I de l'article 54 prévoit également une **majoration des remises dues par les entreprises lorsque celles-ci manquent à certaines de leurs obligations déclaratives**, à raison de 2 % par semaine de retard. Un **décret, non encore publié malgré une publication envisagée en mai 2023** par le SGG, devait fixer un plancher de chiffre d'affaires non soumis à remise, pour éviter que les remises majorées ne puissent représenter une part trop importante du chiffre d'affaires réalisé sur une spécialité donnée.

Le Gouvernement prévoit désormais une **publication du décret d'application de ces dispositions d'ici l'été 2024.**

Les précisions apportées par l'article 58 quant au barème régissant les remises à verser pour les exploitants ou distributeurs n'ayant pas réalisé ou transmis à temps les résultats d'études médico-économiques prévues par les conventions ne sont également pas applicables, **l'arrêté devant définir ledit barème n'ayant pas été pris.**

L'obligation pour les exploitants non fabricants de dispositifs médicaux de déclarer les prix d'achat n'est pas applicable, faute de texte d'application

Le 9° du I de l'article 58 avait notamment renforcé les obligations de transparence incombant aux exploitants de dispositifs médicaux qu'ils ne fabriquent pas. Ces derniers, déjà tenus de déclarer l'identité du fabricant et toute information permettant d'identification certaine du produit², doivent **désormais également déclarer le prix d'achat auprès du fournisseur.**

Les délais et formes de cette déclaration devaient être **précisés par voie réglementaire**, mais **aucun texte d'application n'est paru à ce jour.** Un décret en Conseil d'État, non paru, devait également préciser les conditions dans lesquelles une pénalité financière était mise à la charge de l'exploitant ne respectant pas ses obligations en matière de déclaration de prix d'achat, rendant ces dispositions inapplicables.

Le Gouvernement n'a fourni aucun horizon temporel pour la publication des textes d'application nécessaires à ces dispositions.

¹ Le barème devait donc être fixé en fonction de la taille respective des populations cibles concernées par l'inscription sur la liste et par l'existence d'un service attendu suffisant, ou, à défaut, en fonction du montant remboursé par l'assurance maladie au titre du dispositif.

² Article L. 165-1-1-1 du code de la sécurité sociale.

(c) Certaines dispositions visant à lutter contre la fraude sont inapplicables

Le 19° du I de l'article 58, entendant « *renforcer la lutte contre la fraude* », a substitué l'obligation de déclaration de l'ensemble des produits commercialisés et inscrits sur la LPPR par un droit, pour le directeur général de la Cnam, de procéder ou faire procéder au contrôle du respect des spécifications techniques conditionnant l'inscription sur la LPPR.

La commission des affaires sociales s'était félicitée de ces dispositions, qui remplissent des **impératifs de santé publique** autant qu'elles participent à **maîtriser les dépenses publiques** en faveur des dispositifs médicaux.

Un arrêté devait définir les acteurs que la Cnam pouvait mandater pour procéder au contrôle du respect des spécifications techniques conditionnant l'inscription sur la LPPR, tandis **qu'un décret en Conseil d'État** devait définir les conditions de mise en œuvre de ce contrôle. **Ceux-ci n'ont pas été publiés à ce jour – le Gouvernement n'a d'ailleurs pas précisé quand la parution de ces textes était envisagée : les dispositions concernées sont donc inapplicables.**

c) Accidents du travail et maladies professionnelles

L'article 94, seul à nécessiter des textes réglementaires d'application, prévoit **d'élargir les droits des non-salariés agricoles autres que le chef d'exploitation à la rente dite Atexa**, versée en cas d'incapacité permanente d'origine professionnelle aux non-salariés agricoles.

Cette rente visait initialement les chefs d'exploitation dès lors que leur taux d'incapacité permanente excédait 30 %¹, et les autres non-salariés agricoles obligatoirement assurés contre les AT-MP, notamment les aides familiaux, les conjoints participant à la mise en valeur de l'exploitation ou de l'entreprise et les associés d'exploitation **en cas d'incapacité totale**. Le II de l'article 94 **ouvre le bénéfice de cette rente à l'ensemble des non-salariés agricoles obligatoirement assurés contre les AT-MP**, quel que soit leur statut, dès lors qu'ils **dépassent un taux d'incapacité fixé par décret**.

Le décret n° 2023-358 du 10 mai 2023 relatif à la majoration des indemnités journalières maladie des non-salariés agricoles et à l'élargissement du versement d'une rente accident du travail ou maladie professionnelle à l'ensemble des non-salariés agricoles modifie, en son article 1^{er}, l'article D. 752-26 du code rural et de la pêche maritime pour ouvrir droit à l'Atexa à tous les non-salariés agricoles **présentant un taux d'incapacité d'au moins 30 %**, à l'exception des **cotisants de solidarité**, pour lesquels une **incapacité permanente totale est toujours requise**.

Le II de l'article 94 prévoit également les **modalités de calcul de cette rente**. La rente est calculée comme le produit d'une fonction du gain forfaitaire

¹ Article D. 752-26 du code rural et de la pêche maritime.

annuel – 100 % pour les exploitants agricoles, 33,33 % pour les cotisants de solidarité¹ et 50 % pour les autres non-salariés agricoles – et d’une **fonction du taux d’incapacité permanente, définie par décret.**

L’article 1^{er} du décret n° 2023-358 précité précise les modalités de modulation du taux d’incapacité permanente. Celles-ci sont identiques pour toutes les catégories, et **calquées sur le modèle du calcul de la rente AT-MP du régime général** : la fraction du taux d’incapacité qui n’excède pas 50 % est divisée par deux, et celle qui excède 50 % est multipliée par 1,5.

Sans que le I de l’article 94 de la LFSS pour 2023 n’appelle de mesure d’application, **le décret n° 2023-358 précité** a également modifié, en son article 1^{er}, l’article D. 732-2-5 du code rural et de la pêche maritime pour **l’application de ces dispositions**, qui ouvrent le **cumul d’indemnités journalières pour les non-salariés agricoles pluriactifs victimes d’AT-MP dans le cadre de leur activité salariée.**

d) Les dispositions relatives à la branche famille

- **L’article 86** réforme les modalités de calcul du complément de libre choix du mode de garde au titre de l’emploi direct d’une assistante maternelle ou d’un salarié gardant l’enfant à domicile, d’étendre le bénéfice de cette prestation jusqu’aux douze ans de l’enfant pour les familles monoparentales et de permettre un partage de la prestation en cas de garde alternée de l’enfant. L’entrée en vigueur de cet article, initialement prévu au 1^{er} juillet 2025 à défaut d’entrée en vigueur anticipée par décret, a été décalé au 1^{er} septembre de la même année par la LFSS pour 2024. **Cette entrée en vigueur différée explique qu’aucun des textes règlementaires attendus n’ait encore été publié.**

- **L’article 87** étend aux fonctionnaires les possibilités de **renouvellement du congé de présence parentale** déjà applicables aux salariés depuis la loi n° 2021-1484 du 15 novembre 2021². Le chapitre I^{er} du décret n° 2023-825 du 25 août 2023³ tire les conséquences de ces dispositions législatives au sein des différents textes règlementaires régissant le congé de présence parentale pour les agents publics contractuels ou fonctionnaires.

¹ Arrêté du 29 mars 2024 fixant pour la période du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025 le gain forfaitaire annuel et le pourcentage de ce gain, mentionnés aux articles L. 752-5 et L. 752-6 du code rural et de la pêche maritime, ainsi que le gain annuel minimum susceptible d’être déclaré par les exploitants agricoles qui ont contracté une assurance complémentaire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

² Loi n° 2021-1484 du 15 novembre 2021 visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d’un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu.

³ Décret n° 2023-825 du 25 août 2023 portant diverses dispositions relatives au congé de présence parentale et au congé de proche aidant dans la fonction publique.

- L'**article 91** est une demande de rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre des bilans de santé et de prévention devant être réalisés lorsqu'un enfant est accueilli au titre de l'aide sociale à l'enfance. **Ce rapport n'a pas été remis au Parlement.**

- L'**article 92** rapproche le régime mahorais de protection sociale des régimes en vigueur dans l'Hexagone et dans les autres départements et régions d'outre-mer (DROM). Il s'agit en particulier de **rendre applicable à Mayotte, moyennant des ajustements, le dispositif de la complémentaire santé solidaire (C2S)**. Les dispositions législatives prévoient qu'un décret doit préciser le délai maximal dans laquelle la décision de refus de prise en charge à la C2S doit être notifiée au demandeur, ainsi que les conditions de saisine de la commission de recours amiable.

Un **décret du 29 décembre 2023**¹ applique ces dispositions. Il prévoit notamment que le délai maximal de deux mois, prévu par le droit commun, pour notifier la décision sur une demande de C2S s'applique à Mayotte². Il rend également applicable à Mayotte le décret du 17 juin 2004 régissant la saisine de la commission de recours amiable³.

- L'**article 93** rend applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon plusieurs dispositions du régime de protection sociale en vigueur dans l'Hexagone et dans les départements et régions d'outre-mer.

Le 1^o du I fixe dans l'ordonnance régissant la protection sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon le **critère de résidence stable et régulière comme condition d'affiliation des personnes sans activité professionnelle au régime de sécurité sociale**. Ce critère doit être apprécié selon des règles fixées par un décret en Conseil d'État, ce que détermine effectivement le décret n° 2024-163 du 29 février 2024⁴.

Le 5^o du I prévoit que **les affiliés du régime de sécurité sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'une prise en charge de leurs frais de santé sur le critère de résidence stable et régulière**, exception faite des mineurs qui en bénéficient en tant qu'ayants droit de leurs parents jusqu'à une date, fixée par décret, au cours de l'année de leur majorité. Le décret n° 2024-165 du 29 février 2024⁵ fixe cette date au jour où l'enfant atteint ses 18 ans comme le droit hexagonal le prévoit. Ce même décret détermine aussi les modalités permettant à un enfant âgé de seize ans de bénéficier à titre personnel de la prise en charge de ses frais de santé.

¹ Décret n° 2023-1425 du 29 décembre 2023 portant application de l'article 21 13 de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996.

² Article R. 861-16-1 du code de la sécurité sociale.

³ Décret n° 2004-593 du 17 juin 2004 relatif au contentieux de la sécurité sociale à Mayotte.

⁴ Décret n° 2024-163 du 29 février 2024 relatif aux conditions d'affiliation au régime de sécurité sociale applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁵ Décret du 29 février 2024 relatif à la prise en charge des frais de santé en cas de maladie des assurés du régime de sécurité sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'État doit prévoir les conditions de prolongation de cette prise en charge lorsque le critère de résidence stable et régulière n'est plus satisfait. L'application réglementaire est bien assurée par l'article 3 du décret précité n° 2024-163.

Le 7° du I prévoit que les modalités selon lesquelles est assurée la prise en charge des frais de santé des agents titulaires de l'État, des ouvriers affiliés au fonds spécial des pensions des ouvriers de l'État, des agents permanents des collectivités locales et des militaires sont fixées par décret. Le secrétariat général du gouvernement indique que cette mesure est déjà appliquée par le décret n° 91-306 du 25 mars 1991¹.

Enfin, le 10° du I a aligné les modalités de détermination du prix des produits de santé à Saint-Pierre-et-Miquelon sur les règles applicables dans les autres départements d'outre-mer² en prévoyant une nouvelle rédaction à une base légale pour un arrêté ministériel fixant des majorations applicables aux prix et tarifs. Cet arrêté a effectivement été pris le 3 juillet 2023³.

e) Branche autonomie

- (1) Le renforcement de la transparence financière dans les établissements et services médico-sociaux

L'article 62 renforce les pouvoirs de contrôle et de sanction des autorités de tutelle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ainsi que les obligations de transparence financière pesant sur les établissements et les groupes multi-gestionnaires d'établissements.

(a) L'encadrement de la gestion des excédents

L'article 62 prévoit un encadrement de l'usage des excédents par les gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux (ESMS) par le biais du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Ainsi, à l'occasion du renouvellement du CPOM, il peut être tenu compte, pour fixer la tarification de l'établissement ou du service, de la part des reports à nouveau ou des réserves figurant dans son budget et qui ne sont pas justifiés par ses conditions d'exploitation. Au vu des résultats, le montant de ces reports ou de ces réserves peut être plafonné selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

¹ Décret relatif à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès et au congé de paternité dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

² En application de l'article L. 753-4 du code de la sécurité sociale.

³ Arrêté du 3 juillet 2023 fixant les coefficients de majorations à Saint-Pierre-et-Miquelon applicables aux prix de vente des médicaments et aux tarifs et prix de vente des produits et prestations mentionnés aux articles L. 165-1 et L. 162-22-7 du code de la sécurité sociale.

Le **décret du 29 décembre 2023**, pris en application de ces dispositions, est venu préciser les modalités de ce plafonnement¹. Il précise notamment que l'impact de la modulation tarifaire opérée en application de ces dispositions sur les recettes de l'établissement ou du service ne peut excéder, sur la durée du nouveau CPOM, la moitié du montant des reports et réserves injustifiés².

(b) La possibilité de contrôler les groupes

Le 3° du I de l'article 62 étend les pouvoirs de contrôle des autorités compétentes au siège des groupes gérant plusieurs Ehpad. Il prévoit que cette prérogative peut également être exercée pour le compte de l'État par les services ou les établissements publics désignés par voie réglementaire.

Le texte réglementaire qui doit désigner ces services et établissements publics n'a pas encore été publié.

(c) Le renforcement des obligations de transmission de documents de nature comptable

Le 4° du I de l'article 62 permet le recours à des astreintes journalières lorsqu'un organisme contrôlé ne transmet pas les documents de nature comptable demandés à l'occasion d'un contrôle. Il est précisé que les règles de comptabilité analytique permettant de retracer l'utilisation des dotations publiques par un ESMS et, le cas échéant, par son organisme gestionnaire et la personne morale sous le contrôle de laquelle il est placé sont fixées par décret³.

Ces règles avaient préalablement été fixées par le décret du 28 avril 2022 portant diverses mesures d'amélioration de la transparence financière dans la gestion des ESMS⁴. Elles ont été précisées par un arrêté du 29 décembre 2023⁵.

(2) Les ajustements apportés à la réforme des services autonomie à domicile

(a) Mesures de sécurisation de la réforme

L'article 68 a apporté des ajustements complémentaires à la réforme des services autonomie à domicile (SAD) prévue par l'article 44 de la LFSS pour 2022.

¹ Décret n° 2023-1428 du 29 décembre 2023 relatif à la prise en compte des reports à nouveau et des réserves prévues aux articles L. 313-12 et L. 313-12-2 du code de l'action sociale et des familles.

² Art. R. 314-43-3 du code de l'action sociale et des familles.

³ Art. L. 313-13-3 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Décret n° 2022-734 du 28 avril 2022 portant diverses mesures d'amélioration de la transparence financière dans la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Arrêté du 29 décembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la comptabilité analytique applicable aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes gérés par des organismes à but lucratif ou non habilités ou minoritairement habilités à l'aide sociale.

Il a d'abord introduit dans le code de l'action sociale et des familles un nouvel article L. 314-2-3 qui pose le cadre du recueil de données nécessaires au calcul de la dotation globale de soins pour le financement de ces services (I).

Un **décret en Conseil d'État du 28 avril 2023** précise les **modalités de transmission** par les services proposant des soins infirmiers à domicile à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) des données nécessaires à la détermination du montant de leurs financements, les **modalités d'organisation du contrôle** exercé par les agences régionales de santé (ARS) ainsi que les **sanctions** pouvant être prononcées par ces dernières¹.

Toutefois, ce décret renvoie la fixation de la liste des données devant être transmises à la CNSA à un décret simple qui n'a pas encore été publié².

Par ailleurs, cet article prévoit la possibilité pour les services autonomie à domicile de percevoir des **financements complémentaires au titre de leurs activités de soins** (II).

Le décret précité du 28 avril 2023 a précisé la composition et les modalités de calcul de la dotation globale de soins ainsi que la périodicité de révision de ses différents éléments. Cette dotation globale est égale à la somme :

- du forfait global de soins, calculé chaque année pour l'année suivante sur la base des données transmises par les services³ ;

- d'une dotation de coordination ;

- le cas échéant, de financements complémentaires : définis dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, CPOM, ceux-ci peuvent couvrir les dépenses liées à des actions visant à améliorer la qualité et la sécurité des soins ; à des interventions auprès de personnes présentant des besoins spécifiques, en particulier auprès des personnes atteintes de maladies neurodégénératives, ou des interventions à des horaires spécifiques ; à des actions de prévention ; à des actions mises en œuvre dans le cadre de la prévention et de la gestion des situations sanitaires exceptionnelles ; ou à des mesures prises pour améliorer l'attractivité des postes offerts par le service et les conditions d'exercice de ses agents. Le CPOM fixe les modalités de la revalorisation annuelle de ces financements⁴.

¹ Décret n° 2023-323 du 28 avril 2023 relatif à la tarification des soins infirmiers à domicile pour les personnes âgées et personnes handicapées – Article 1.

² Art. R. 314-138-1 du code de l'action sociale et des familles.

³ Art. R. 314-138 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Art. R. 314-139-1 du code de l'action sociale et des familles.

(b) Dispositions transitoires

Le III de l'article 68 prévoit, que dans l'attente de la mise en œuvre du système d'information unique qui permettra de transférer les données des services à la CNSA (le SI-APA créé par l'article L. 232-21-5 du code de l'action sociale et des familles), ces modalités de transmission sont déterminées par décret en conseil d'État.

Le IV dispose que, pour les années 2023 à 2027, le financement des SAD assurant eux-mêmes une activité de soins est assuré par le versement d'une dotation correspondant à la somme :

- du montant des produits de la tarification afférents aux soins fixé l'année précédente, revalorisé d'un taux fixé annuellement par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et de la sécurité sociale ;

- dans des conditions fixées par décret, d'une fraction de la différence entre ce dernier montant et celui d'une dotation globale cible.

Enfin, le VII prévoit des dispositions transitoires applicables aux services de soins infirmiers à domicile (Ssiad) et aux services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad) jusqu'à leur transformation en SAD.

Le décret précité du 28 avril 2023 a ainsi fixé les modalités de la transition vers le nouveau modèle de tarification pendant la période 2023-2027 en prévoyant notamment le maintien en 2023 et 2024 de la dotation versée en 2022 aux services dont les financements seraient, après application des nouvelles règles de tarification, inférieurs à la dotation pour 2022¹. Il est précisé que ces dispositions pourront être modifiées par décret simple².

Pour l'année 2023, le taux de revalorisation du montant des produits de la tarification reconductibles afférents aux soins attribués en 2022 a été fixé par arrêté :

- au titre des financements pour l'accompagnement de personnes âgées, à 2,06 % ;

- au titre des financements pour l'accompagnement de personnes en situation de handicap, à 2,53 %³.

En revanche, le décret n'a pas déterminé de modalités de transmission spécifique à défaut de mise en œuvre du SI-APA.

¹ Décret n° 2023-323 du 28 avril 2023 relatif à la tarification des soins infirmiers à domicile pour les personnes âgées et personnes handicapées – Article 4.

² Décret n° 2023-323 du 28 avril 2023 – Article 7.

³ Arrêté du 25 août 2023 fixant pour 2023 les montants forfaitaires mentionnés aux II et III de l'article R. 314-138 du code de l'action sociale et des familles et le taux de revalorisation des produits de la tarification reconductibles afférents aux soins applicables aux services proposant des prestations de soins infirmiers à domicile pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap – Article 4.

- (3) L'inapplication du lissage de la consommation des heures d'allocation personnalisée d'autonomie

L'article 69 permet aux bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) de **reporter les heures prévues par leur plan d'aide** qu'ils n'auraient pas utilisées en allongeant la période sur laquelle porte le contrôle d'effectivité des heures à **six mois**, sur le modèle de la prestation de compensation du handicap (PCH).

Un décret, pris après avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), doit déterminer les conditions de ce lissage. Alors que le dispositif devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2024, **ce décret n'a toujours pas été publié.**

- (4) L'indexation automatique du tarif plancher des services d'aide à domicile

L'article 71 met en place un dispositif régulier de **revalorisation du tarif plancher d'une heure d'aide et d'accompagnement** réalisée par un service autonomie à domicile créé par l'article 44 de la LFSS pour 2022.

À compter de 2024, ce tarif plancher est fixé par référence au montant de la majoration pour aide constante d'une tierce personne.

Le **décret du 2 janvier 2024¹** pris pour application de cette mesure fixe le montant du tarif plancher à 0,01 941 fois le montant de la majoration pour aide constante d'une tierce personne (MTP), soit **23,50 euros à compter du 1^{er} janvier 2024**. Alors que la MTP est revalorisée chaque année au 1^{er} avril, le décret précise que le tarif plancher est **revalorisé au 1^{er} janvier de chaque année²**.

- (5) La mise en place d'un temps dédié au lien social pour les bénéficiaires de l'APA à domicile

L'article 75 met en place **temps consacré au lien social concourant à prévenir la perte d'autonomie**, dans les limites d'un volume horaire défini par décret, pour les bénéficiaires de l'APA résidant à domicile.

Comme le prévoit un décret du 30 décembre 2023, pris pour application de cet article, le nombre d'heures maximal de ce temps consacré au lien social est fixé à **neuf heures par mois³**.

¹ Décret n° 2024-2 du 2 janvier 2024 relatif au montant minimal mentionné au 1° du I de l'article L. 314-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Du fait de ce décalage, la revalorisation du tarif plancher au 1^{er} janvier N est calculée par référence à la revalorisation de la MTP au 1^{er} avril N-1.

³ Décret n° 2023-1431 du 30 décembre 2023 relatif au temps consacré au lien social concourant à prévenir la perte d'autonomie mentionné à l'article L. 232-6 du code de l'action sociale et des familles.

(6) Le parcours de rééducation et de réadaptation pour les enfants polyhandicapés ou cérébrolésés

L'article 81 a créé un parcours coordonné de diagnostic, de rééducation et de réadaptation, pris en charge par l'assurance maladie, pour l'accompagnement des enfants en situation de polyhandicap ou de paralysie cérébrale.

Alors que la LFSS pour 2024 a créé un service de repérage, de diagnostic et d'intervention précoce pour les enfants de moins de six ans susceptibles de présenter un handicap de quelque nature que ce soit, lequel pourra faire entrer l'enfant dans le parcours prévu par l'article 81 de la LFSS pour 2023, **le décret en Conseil d'État** qui doit fixer les conditions d'application de cet article **n'a toujours pas été publié**.

(7) Des mesures au bénéfice des aidants

L'article 82 permet à l'État d'expérimenter, pendant une durée de trois ans, le financement par trois ARS, au moyen du fonds d'intervention régional (FIR), d'un **parcours visant à accompagner les proches aidants et les aidants familiaux**.

Alors que le dispositif devait entrer en vigueur au plus tard au 1^{er} juillet 2023, **cette expérimentation**, dont les modalités de mise en œuvre et les territoires concernés doivent être déterminés par voie réglementaire, **n'a jamais vu le jour**.

L'article 88 assouplit les **conditions d'éligibilité de l'allocation journalière du proche aidant (AJPA) pour les agents publics** sur le modèle des élargissements opérés pour les salariés par l'article 54 de la LFSS pour 2022. Le caractère particulièrement grave de la perte d'autonomie pouvant justifier le bénéfice d'un congé de proche aidant est remplacé par des conditions définies par le décret déjà pris en application du code de travail¹. Le chapitre II du **décret n° 2023-825 du 25 août 2023**² tire les conséquences de cet assouplissement en faisant référence à ce même décret dans les dispositions réglementaires d'application.

(8) De nombreuses demandes de rapport

Huit demandes de rapport, retenues par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité à l'Assemblée nationale, concernent le champ de l'autonomie :

- un rapport dressant un bilan de la mise en œuvre de l'article 62 de la LFSS pour 2023 et plus particulièrement de l'encadrement des activités financières et immobilières des établissements d'hébergement pour personnes

¹ Article D. 3142-8 du code du travail issu du décret n° 2022-1037 du 22 juillet 2022 relatif au congé de proche aidant et à l'allocation journalière du proche aidant.

² Décret n° 2023-825 du 25 août 2023 portant diverses dispositions relatives au congé de présence parentale et au congé de proche aidant dans la fonction publique.

âgées dépendantes en vue de mieux protéger les petits épargnants (**article 65**) : ce rapport, attendu avant le 30 juin 2023, a été **remis au Parlement le 3 janvier 2024**¹ ;

- un rapport portant sur l'application de l'article 47 de la LFSS pour 2021, évaluant le montant réel de la compensation perçue par chaque département au titre de l'année 2022, au regard de l'objectif de compensation de 50 % du surcoût induit par les revalorisations salariales des salariés des services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad) et des services de soins infirmiers à domicile (Ssiad), à la suite de la mise en œuvre de l'avenant n° 43 à la convention collective de la branche de l'aide à domicile au 1^{er} octobre 2021 (**article 66**) : ce rapport, qui devait être remis au Parlement dans un délai de six mois, n'a pas été transmis ;

- un rapport d'évaluation de l'article 50 de la LFSS pour 2021, détaillant le nombre d'Ehpad publics présentant un déficit à la fin de l'année 2022 ainsi que le nombre d'Ehpad en cessation des paiements (**article 67**) : ce rapport, qui devait être remis au Parlement dans un délai de six mois, n'a pas été transmis ;

- un rapport évaluant les effets sur la LFSS de l'instauration d'un ratio minimal d'encadrement des résidents par le personnel soignant d'au moins six professionnels pour dix résidents dans les Ehpad (**article 73**) : ce rapport, demandé dans un délai de trois mois, a été **transmis au Parlement le 1^{er} décembre 2023**² ;

- un rapport évaluant l'application de l'article 54 de la LFSS pour 2022 et la subséquente opportunité d'élargir la durée et l'indemnisation du congé de proche aidant (**article 76**) : ce rapport, qui devait être remis au Parlement avant le 30 septembre 2023, n'a pas été transmis ;

- un rapport portant sur l'application de l'article 48 de la LFSS pour 2021 et de l'article 42 de la LFSS pour 2022, s'attachant à identifier les professions du soin, du médico-social et du social qui n'ont pas bénéficié des mesures de revalorisation prises dans le cadre du « Ségur de la santé » et des accords dits « Laforcade » (**article 83**) : ce rapport, qui devait être remis au Parlement dans un délai de six mois, a été **transmis le 29 décembre 2023**³ ;

¹ Rapport n° 48 (2023-2024) sur la mise en œuvre de l'encadrement des activités financières des Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes prévu par l'article 62 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 transmis à la commission des affaires sociales et à la commission des finances.

² Rapport n° 28 (2023-2024) du Gouvernement au Parlement évaluant les effets sur la loi de financement de la sécurité sociale de l'instauration d'un ratio minimal d'encadrement des résidents par le personnel soignant d'au moins six professionnels pour dix résidents dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, en application de l'article 73 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, transmis à la commission des affaires sociales.

³ Rapport n° 41 (2023-2024) du Gouvernement au Parlement portant sur les « exclus du Ségur », en application de l'article 83 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, transmis à la commission des affaires sociales.

- un rapport, à remettre avant le 31 mars 2023, dressant un bilan de la mise en œuvre de l'article 61 de la LFSS pour 2022, en particulier du déploiement d'équipes mobiles de gériatrie et d'hygiène, et évaluant l'opportunité d'appliquer le mode de financement de ces équipes aux dispositifs d'accès à la coordination (DAC) qui interviennent en appui aux professionnels de santé, sociaux et médico-sociaux faisant face à des prises en charge complexes (**article 84**) : un rapport relatif au modèle de financement des DAC a été **remis au Parlement le 9 octobre 2023**¹ ;

- un rapport faisant l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 13 de la LFSS pour 2022 et évaluant la possibilité d'augmenter la prestation de compensation du handicap (PCH) dans un contexte de forte inflation (**article 85**) : ce rapport, qui devait être remis au Parlement dans un délai de six mois, n'a pas été transmis.

Au total, le Gouvernement a remis au Parlement quatre rapports sur les huit demandés et n'en a transmis aucun dans les délais prévus par la loi.

f) Seulement la moitié des mesures d'application relatives à la lutte contre la fraude aux prestations ont été prises

(1) Renforcement de la lutte contre la fraude sociale (article 98) : seulement la moitié des mesures d'application ont été prises

Cet article instaure plusieurs dispositions de nature à renforcer les moyens de la lutte contre la fraude sociale et à simplifier les procédures afférentes.

Le 4° du I modifie l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, relatif aux pénalités dans les branches famille et vieillesse, de façon à supprimer les dispositions relatives à la procédure. Il prévoit en outre que les modalités d'application de l'article L. 114-17 précité « *sont fixées par décret en Conseil d'État* ». **Ce décret en Conseil d'État a effectivement été pris**². Il décrit précisément la procédure.

Le 6° du I insère un article L. 114-17-2, afin d'y déplacer les dispositions relatives à la procédure de mise en œuvre de la pénalité, figurant jusqu'alors dans l'article L. 114-17-1. Cet article prévoit notamment que le délai dans lequel la personne à qui des faits sont reprochés peut présenter ses observations, le délai fixé à l'intéressé dans le cadre d'une mise en demeure et les cas de fraude dans lesquels la pénalité ne peut être prononcée sans solliciter l'avis de la commission instituée à cette fin au sein du conseil ou du conseil d'administration de l'organisme sont fixés « *par voie réglementaire* ». Ces éléments figurent bien dans le **décret en Conseil d'État précité**. Les deux premiers délais ont été fixés à un mois. Le directeur de l'organisme victime de fraude doit systématiquement saisir la commission,

¹ Rapport n° 4 relatif au modèle de financement des Dispositifs d'Appui à la Coordination.

² Décret en Conseil d'État n° 2023-1372 du 28 décembre 2023 relatif aux sanctions administratives prévues par les articles L. 114-17, L. 114-17-1 et L. 165-1-4 du code de la sécurité sociale.

sauf en cas d'abandon de la procédure, d'avertissement ou de préjudice inférieur à un certain seuil.

Le 9° du I ajoute au chapitre 4 *ter* du titre I^{er} du livre I^{er} une section 3 composée d'un article L. 114-22-3 conférant aux agents de contrôle des organismes de protection sociale, des caisses de MSA et de Pôle emploi de nouvelles prérogatives en matière de recherche et de constatation des infractions. Ce nouvel article prévoit que ses modalités d'application « *sont fixées par décret en Conseil d'État* ». **Ce décret n'a pas été pris.**

Le IV insère dans le code du travail un article L. 8271-6-5 prévoyant que pour constater les infractions de travail illégal commises par la voie des communications électroniques, les agents de contrôle de l'inspection du travail « *spécialement habilités à cet effet, dans des conditions précisées par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du travail* », peuvent procéder sous pseudonyme à certains actes sans être pénalement responsables. **Cet arrêté n'a pas été pris.**

- (2) Extension des procédures de déconventionnement à de nouvelles catégories de professionnels de santé (article 100) : les deux mesures d'application ont été prises

Cet article rend applicable à trois catégories de professionnels de santé¹ la procédure de déconventionnement d'urgence et renforce la sécurité juridique de la procédure « normale » dans ces professions.

Il ne prévoit explicitement pour son application aucune disposition réglementaire.

Toutefois, le 3° de son I modifie l'article L. 161-36-3 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que le décret fixant le délai maximal de paiement par l'assurance maladie du professionnel de santé appliquant le tiers payant comprend des cas de dérogation. Il ajoute aux cas de dérogation, devant donc être précisés par décret, notamment le cas où l'organisme d'assurance maladie porte plainte. **Ce décret a bien été pris².**

De même, le 4° du I du présent article modifie l'article L. 162-15-1 du même code, qui permet aux CPAM de procéder au déconventionnement « normal » et au déconventionnement d'urgence, tout en prévoyant qu'un décret en Conseil d'État précise ses conditions et modalités d'application. Le présent article implique donc de compléter l'actuel **décret en Conseil d'État, ce qui a été fait³**. Ce décret définit en particulier la procédure de

¹ Pharmaciens titulaires d'officines, distributeurs de produits et prestations de santé, les entreprises de transports sanitaires et les entreprises de taxi conventionnées.

² Décret n° 2023-1423 du 29 décembre 2023 prévoyant les modalités d'un allongement dérogatoire des délais de paiement des factures du professionnel de santé par l'organisme d'assurance maladie en cas de pratique du tiers payant à des fins de contrôle.

³ Décret en Conseil d'État n° 2023-1316 du 27 décembre 2023 relatif au placement hors du régime conventionnel des professionnels de santé, centres de santé, entreprises de transport, distributeurs de produits et prestataires de services par les organismes d'assurance maladie.

placement hors du régime conventionnel, et les garanties accordées au professionnel de santé.

5. Loi n° 2023-29 du 25 janvier 2023 visant à faire évoluer la formation de sage-femme

Ce texte, issu d'une proposition de loi de la députée Annie Chapelier, vise à réformer la formation des sages-femmes pour l'adapter aux évolutions qu'a connues la profession, telles que le renforcement de leurs compétences ou la diversification de leurs conditions d'exercice.

a) L'intégration universitaire à l'horizon 2027

L'**article 1^{er}** de la loi n° 2023-29 visait à finaliser le processus d'intégration universitaire de la formation des sages-femmes à compter de la rentrée universitaire 2027-2028. Il insère, à compter du 1^{er} septembre 2027, un nouvel article L. 635-1 dans le code de l'éducation prévoyant que les études de maïeutique sont organisées par les universités au sein des unités de formation et de recherche (UFR) de santé ou, à défaut, de médecine. Les modalités d'application de cet article devront être précisées par **un arrêté, non publié à ce jour**.

Par ailleurs, l'article prévoit que le Gouvernement doit remettre au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport dressant un état des lieux de l'intégration de la formation de sage-femme au sein de l'université. Toutefois, il apparaît que **plus d'un an après la promulgation de la loi, ce rapport n'a toujours pas été remis au Sénat**.

b) La création d'un statut de sages-femmes agréées maîtres de stage des universités

Pour tenir compte de la progression de l'exercice en ambulatoire parmi les sages-femmes, l'**article 2** de la loi vise à créer un statut de sages-femmes agréées maîtres de stage des universités (MSU), inspiré de celui existant pour les médecins généralistes¹. Ces dispositions prévoyaient l'intervention :

- d'un décret définissant les conditions dans lesquelles les étudiants de deuxième et de troisième cycles de maïeutique peuvent être autorisés à effectuer une partie de leurs stages pratiques auprès de sages-femmes agréées MSU ;

- d'un décret en Conseil d'État fixant les conditions de l'agrément des sages-femmes agréées MSU, qui devront une formation obligatoire auprès de l'université de leur choix ou de tout autre organisme habilité.

¹ Article L. 632-2 du code de l'éducation.

À ce jour, **aucun de ces deux textes n'a été publié par le Gouvernement**, qui annonce viser une publication au deuxième trimestre 2024. La commission juge indispensable de valoriser ainsi le rôle des maîtres de stage et d'améliorer l'encadrement des étudiants en ambulatoire dans le cadre de la refonte des études de maïeutique. Elle appelle le Gouvernement à veiller à ce que la publication des textes attendus intervienne avant la prochaine rentrée universitaire.

c) La création d'un troisième cycle et la révision des référentiels de formation à l'horizon 2024

L'article 3 de la loi n° 2023-29 vise à créer un troisième cycle d'études de maïeutique, à l'issue duquel les étudiants obtiendraient un diplôme d'État de docteur en maïeutique. Pour permettre, à cette occasion, une réingénierie de l'ensemble du cursus universitaire, l'article 3 prévoit :

- une révision des référentiels de formation des premier et deuxième cycles des études de maïeutique pour la rentrée universitaire 2024 ;

- l'application de ces modalités de formation révisées aux seuls étudiants entamant la deuxième année du premier cycle après le 1^{er} septembre 2024.

Enfin, l'article 3 précise que le référentiel de formation et la durée du troisième cycle doivent être fixés par voie réglementaire.

À ce jour, **aucun des textes d'application attendus n'a toutefois été publié**. La commission des affaires sociales, qui avait soutenu ces évolutions, appelle le Gouvernement à publier rapidement les textes attendus afin de permettre l'application de la réforme dès la prochaine rentrée universitaire. Elle juge indispensable que les actuels étudiants de parcours d'accès spécifique santé (PASS) ou de licence accès santé (LAS) puissent **s'orienter en toute connaissance de cause vers la filière maïeutique**.

d) Les évolutions statutaires applicables aux sages-femmes titulaires d'un poste universitaire

L'article 4 de la loi vise à favoriser le développement de la maïeutique à l'université et le recrutement d'enseignants-chercheurs, en facilitant la conciliation de leurs activités d'enseignement et de recherche avec le maintien d'une activité clinique. À cet effet, un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions de recrutement et d'exercice des sages-femmes titulaires d'un poste de maître de conférences ou de professeur des universités.

À ce jour, **aucun décret n'a toutefois été publié par le Gouvernement**. Interrogé, celui-ci indique envisager une publication en juillet 2024.

e) La modification des nomenclatures de l'Insee

L'article 5 visait à modifier la classification de l'activité des sages-femmes dans la nomenclature d'activités française (NAF) et dans la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), afin de mettre celle-ci en cohérence avec leur statut de profession médicale reconnu par le code de la santé publique.

La commission avait souligné, lors de l'examen du texte, s'être **interrogée sur la portée juridique réelle** de cet article : la nomenclature NAF est fondée, pour l'essentiel, sur une nomenclature européenne portée par un règlement communautaire de 2006¹. Elle avait rappelé la nécessité, pour les États membres, de communiquer à la Commission les projets de texte définissant ou modifiant leur nomenclature nationale.

Interrogé, le Gouvernement indique désormais **différer la mesure en raison d'une présomption d'incompatibilité avec le droit européen**.

6. Loi n° 2023-87 du 13 février 2023 visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses

a) Un rapport remis avec huit mois de retard et un décret (devant entrer en vigueur en 2026) qui n'a pas été pris

D'après la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), les revenus agricoles des pensions s'élèvent à 840 euros bruts par mois en moyenne contre 1 531 euros pour l'ensemble des retraités.

L'article 91 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoyait la remise par le Gouvernement d'un rapport sur les perspectives de réforme des retraites des travailleurs non-salariés agricoles. Remis en 2012, ce rapport², établi par Yann-Gaël Amghar au nom de l'inspection générale des affaires sociales (Igas), préconise, pour qu'une telle réforme ne se fasse pas au détriment des personnes ayant eu les plus faibles revenus, de conserver un régime par points, tout en attribuant aux assurés, pour chaque année de leur carrière, le nombre annuel moyen de points acquis au cours de leurs 25 meilleures années.

C'est dans ce contexte que le Parlement a adopté, en 2023, une proposition de loi déposée par le député Julien Dive (groupe Les Républicains), devenue la loi n° 2023-87 du 13 février 2023³.

¹ Règlement (CE) n° 1893-2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rev. 2.

² Yann-Gaël Amghar, Évaluation d'un passage à un calcul sur les 25 meilleures années pour les retraites des non-salariés agricoles, inspection générale des affaires sociales, mars 2012.

³ Loi visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses.

L'article unique de cette loi :

- a inséré dans le code rural et de la pêche maritime un article L. 732-24-1 prévoyant que « *la Nation se fixe pour objectif de déterminer, à compter du 1^{er} janvier 2026, le montant de la pension de base des non-salariés des professions agricoles en fonction des vingt-cinq années civiles d'assurance les plus avantageuses* », les modalités d'application de cette disposition étant définies par décret en Conseil d'État ;

- a prévu que « *dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport précisant les modalités de mise en œuvre de l'article L. 732-24-1 du code rural et de la pêche maritime [...]* ».

Le décret en Conseil d'État n'a pas été pris. Toutefois, celui-ci ne devant entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2026, le Gouvernement n'était pas tenu de le faire dans ce délai.

b) Des dispositions qu'une proposition de loi récemment adoptée par le Sénat prévoit d'abroger

Le **rapport** de préfiguration de la réforme, rédigé par Alexandre Pascal et Éric Tison, a quant à lui été remis **avec huit mois de retard**. Il envisage trois scénarios qui feraient respectivement, à l'horizon de 2040, environ 15 %, 50 % et 30 % de perdants.

La commission des affaires sociales ne se satisfait pas du projet du Gouvernement, qui lui paraît **contraire à l'intention du législateur**¹.

Ainsi, Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales du Sénat, a déposé en janvier 2024 une proposition de loi² tendant à abroger les dispositions issues de la loi « Dive » et à **inscrire directement dans la loi les modalités de calcul des pensions** qui seront applicables aux pensions agricoles liquidées à compter du 1^{er} janvier 2026. La proposition de loi améliore les retraites agricoles dès le 1^{er} janvier 2026 et retient les 25 années d'assurance les plus avantageuses, dans le cadre d'un système par points.

Le 19 mars 2024, le Sénat a adopté à l'unanimité des votants, en première lecture, la proposition de loi.

¹ En effet, sa concrétisation se heurte à plusieurs obstacles majeurs, notamment une montée en charge particulièrement longue, une complexification considérable des paramètres du régime et de sa gestion, l'impossibilité, d'après la MSA, de le mettre en œuvre dès 2026 et, surtout, une grande iniquité : en effet, à l'horizon de 2040, 30 % des assurés perdraient à la réforme et 50 % d'entre eux verraient leur pension inchangée par rapport aux modalités de calcul actuelles, tandis que seuls 20 % des non-salariés agricoles y seraient gagnants.

² Proposition de loi visant à garantir un mode de calcul juste et équitable des pensions de retraite de base des travailleurs non-salariés des professions agricoles (texte n° 307 (2023-2024) de M. Philippe Mouiller et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 31 janvier 2024).

7. Loi n° 2023-140 du 28 février 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales

Sans décret hâtant son entrée en vigueur, la présente proposition de loi d'initiative sénatoriale s'applique depuis le 28 novembre 2023 en vertu de son article 7.

- L'article 1^{er} a créé¹ une aide aux bénéficiaires des victimes de violences conjugales. **La commission se réjouit que cette loi connaisse une application réglementaire satisfaisante** puisqu'un décret du 24 novembre 2023² est venu préciser les modalités d'application du nouveau chapitre créé par la loi au sein du code de l'action sociale et des familles. En outre, un décret de la même date adapte les règles applicables à Mayotte³. **La loi a donc été rendue applicable dès son entrée en vigueur.**

- L'article 2 de la loi habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter les dispositions législatives au département de Mayotte. Le champ de cette habilitation a été étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon et le délai d'habilitation a été prolongé par l'article 256 de la loi de finances pour 2024 si bien que le Gouvernement est encore habilité à légiférer jusqu'au 28 mai.

a) Les modalités, conditions et montants de l'aide

- Le nouvel **article L. 214-9 du code de l'action sociale et des familles** ouvre droit à l'aide financière aux victimes de violences conjugales attestées par une ordonnance de protection, par un dépôt de plainte ou par un signalement adressé au procureur de la République. Le décret d'application⁴ précise que la validité des pièces justificatives attestant de la situation de violences conjugales court pendant un an. De même, il prévoit⁵ que l'aide ne peut être attribuée qu'une fois par période de douze mois. Cette précision, qui n'avait pas été évoquée lors de l'examen de la proposition de loi, ne semble toutefois pas contraire à l'esprit de la loi.

- Le nouvel article L. 214-10 du code de l'action sociale et des familles précise que l'aide peut prendre la forme d'un prêt sans intérêt ou d'une aide non remboursable selon la situation financière et sociale de la personne. Cette situation doit notamment être appréciée à l'aune du nombre d'enfants à charge. **Le décret précise en effet que la forme non remboursable de l'aide est accordée à la personne dont les ressources n'excèdent pas une proportion du Smic** qui augmente avec le nombre d'enfants à charge. Les ressources

¹ Aucune disposition législative ne préexistait mais des initiatives locales avaient préfiguré le dispositif de la loi.

² Décret n° 2023-1088 du 24 novembre 2023 relatif à l'aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales.

³ Décret n° 2023-1089 du 24 novembre 2023 portant adaptation de l'aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales à Mayotte.

⁴ Article D. 214-11 du code de l'action sociale et des familles

⁵ Art. D. 214-12 du même code.

prises en compte pour la détermination de la forme – remboursable ou non – de l'aide et de son montant sont définies par le décret¹.

- Pour le calcul du montant de l'aide, le décret² fait **référence au montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA) majoré** selon le nombre d'enfants à charge et y applique un coefficient de minoration selon les ressources du bénéficiaire rapportés au Smic. Pour une personne sans enfant à charge dont les ressources sont égales au montant du Smic (1 353,06 euros), l'aide non remboursable s'élève à 80 % du montant du RSA soit 486,20 euros en 2024. Le décret précise également que l'aide est versée en une fois comme la rédaction de la loi le rend possible.

La commission constate que, dans l'exercice régulier de sa compétence, le pouvoir réglementaire a opté pour un montant de l'aide assez limité. Le dispositif mis en œuvre applique donc correctement la loi mais reste tout de même moins ambitieux que ce que les débats parlementaires laissaient transparaître.

b) Le service et la gestion de l'aide

- L'article L. 214-11 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi, prévoit que l'aide est servie et contrôlée par les organismes débiteurs des prestations familiales pour le compte de l'État. Si le décret apporte des précisions quant aux modalités du service et de la gestion de l'aide, il laisse également le soin de détailler ces modalités à deux conventions conclues par les directeurs de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA) avec les ministères concernés.

Le décret précise que la demande d'aide est réalisée au moyen d'un formulaire homologué auprès de la caisse d'allocations familiales ou de la caisse de la MSA et détaille les informations comprises dans ce formulaire. Les dispositions réglementaires restent toutefois silencieuses sur le formulaire simplifié prévu à l'article L. 214-9 du code de l'action sociale et des familles pouvant être adressé à la caisse lors d'un dépôt de la plainte ou du signalement adressé au procureur de la République.

Enfin, le pouvoir réglementaire a précisé que les délais de versement de l'aide courraient à compter de la réception « *de l'ensemble des informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture du droit à l'aide et à son calcul* ». **L'intention du législateur étant bien de créer une aide d'urgence, il reviendra aux Caf et caisses de la MSA de ne pas surinterpréter ces dispositions ; la loi se borne à indiquer que les délais courent à compter de la réception de la demande.** La commission avait toutefois bien noté, lors de l'examen en deuxième lecture de la proposition de loi, que l'ajout de

¹ Art. D. 214-15 dudit code.

² Art. D. 214-13 du même code.

complexité aux modalités d'attribution de cette aide d'urgence risquait de porter atteinte à une de ses raisons d'être, à savoir un versement rapide¹.

8. Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

a) L'accessibilité aux personnes handicapées des produits et services

L'article 16 vise à transposer la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services.

(1) Les exigences générales d'accessibilité des produits et services

Cet article prévoit que les opérateurs économiques mettent sur le marché des produits et fournissent des services conformes aux exigences d'accessibilité prévues par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des personnes handicapées. **Ces exigences ont été détaillées par un arrêté en date du 9 octobre 2023².**

Un **décret en Conseil d'État du 9 octobre 2023** a fixé la liste des produits et des services soumis au respect de ces exigences et déterminé les cas dans lesquels ces produits et ces services sont présumés conformes à ces exigences. En outre, il a déterminé les obligations applicables aux fabricants, aux importateurs, aux distributeurs et aux prestataires de services³.

La loi prévoit que les exigences d'accessibilité des produits et des services s'appliquent uniquement dans la mesure où la conformité :

1° n'exige pas une modification significative du produit ou du service entraînant une modification fondamentale de la nature de celui-ci ;

2° n'impose pas une charge disproportionnée aux opérateurs économiques concernés.

Les opérateurs économiques effectuent une **évaluation afin de déterminer si la conformité aux exigences d'accessibilité introduit une modification fondamentale ou impose une charge disproportionnée.**

¹ Rapport n° 330 (2022- 2023) fait par Mme Jocelyne Guidez, au nom de la commission des affaires sociales, enregistré le 8 février 2023, p. 15.

² Arrêté du 9 octobre 2023 fixant les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services.

³ Décret n° 2023-931 du 9 octobre 2023 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des produits et services – Article 1^{er}.

Le décret précité du 9 octobre 2023 précise que les opérateurs économiques apportent des preuves à l'appui de cette évaluation, sur la base des critères pertinents¹, et conservent tous les résultats pertinents pendant une période de cinq ans à compter de la date de dernière mise à disposition d'un produit sur le marché, ou de dernière fourniture d'un service, selon le cas. À la demande des autorités de contrôle et de surveillance du marché, les opérateurs économiques leur fournissent une copie de cette évaluation. Les petites entreprises sont exonérées de l'obligation d'apporter ces preuves².

Cet article détermine également les agents habilités à rechercher et à constater les infractions aux exigences d'accessibilité³. S'agissant des **services bancaires**, il désigne les agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et de l'Autorité des marchés financiers (AMF), qui s'assurent, dans le champ de leurs compétences respectives, du caractère compréhensible des informations fournies au consommateur et de leur **niveau de complexité**, qui ne doit pas être supérieur à un niveau fixé par arrêté. Ce dernier a été **fixé au niveau B2 (avancé) du cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe par l'arrêté précité du 9 octobre 2023**⁴.

(2) L'accessibilité des livres numériques

L'article 16 prévoit que **les livres numériques et les logiciels permettant d'y accéder doivent respecter les exigences d'accessibilité prévues par arrêté. Un arrêté du 14 août 2023 a déterminé ces exigences**⁵.

Un **décret en Conseil d'État en date du 14 août 2023** a précisé les obligations des opérateurs économiques concernés : éditeurs de livres numériques, distributeurs et diffuseurs, détaillants et éditeurs de logiciels spécialisés⁶. Il détermine également les cas dans lesquels ces produits et ces services sont présumés conformes aux exigences d'accessibilité.

Ce décret définit également les conditions dans lesquelles les opérateurs économiques effectuent une évaluation pour déterminer si la conformité aux exigences d'accessibilité introduit une modification fondamentale ou impose une charge disproportionnée⁷, ainsi que les critères pour l'évaluation et les preuves à apporter à l'appui de l'évaluation de la charge disproportionnée⁸.

¹ Annexe à l'article D. 412-60 du code de la consommation.

² Art. D. 412-60 du code de la consommation.

³ Art. L. 511-25-1 du code de la consommation.

⁴ Arrêté du 9 octobre 2023 fixant les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services – Article 9.

⁵ Arrêté du 14 août 2023 relatif aux exigences d'accessibilité applicables aux livres numériques et logiciels spécialisés.

⁶ Décret n° 2023-778 du 14 août 2023 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des livres numériques et logiciels nécessaires à leur utilisation – Article 2.

⁷ Décret n° 2023-778 du 14 août 2023 – Article 3.

⁸ Décret n° 2023-778 du 14 août 2023 – Article 4.

(3) L'accessibilité des communications électroniques

Le V de l'article 16 a modifié l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques afin qu'une **offre de services de communications électroniques, incluant la fourniture d'un service de traduction simultanée écrite et visuelle**, soit accessible aux utilisateurs sourds, malentendants, sourdaveugles et aphasiques **sans surcoût pour l'utilisateur final, dans la limite d'un usage raisonnable**, dans des conditions définies par décret et dans le respect des conditions de qualité définies par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).

Le décret précité du 9 octobre 2023 précise que le Centre national relais (CNR 114) bénéficie des moyens nécessaires à la traduction simultanée ou à la communication de toute information écrite, sonore ou visuelle en temps réel, notamment la transcription écrite ou l'intervention d'un interprète en langue des signes française ou d'un codeur en langage parlé complété en utilisant de la conversation totale lorsque la vidéo est proposée en plus de la communication vocale¹.

Le CNR 114 permet également la prise en charge d'une communication adaptée à l'aphasie, conformément aux modalités fixées par le cadre de référence pour l'accessibilité des appels téléphoniques pour les personnes aphasiques qui doit être défini par arrêté ministériel. **Ce cadre de référence n'est pas encore paru.**

(4) L'accessibilité des services téléphoniques

Le 2° du VII de l'article 16 a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de six mois afin de **renforcer l'accessibilité des services téléphoniques**, en mettant notamment en place un régime de sanctions ainsi qu'une **solution d'accessibilité téléphonique universelle**.

Sur ce fondement, **l'ordonnance du 6 septembre 2023²** a prévu que l'accessibilité des services téléphoniques s'appuie notamment sur une solution d'accessibilité téléphonique universelle. **Cette solution comprend notamment un service de traduction simultanée écrite et visuelle mis à la disposition des utilisateurs sourds, malentendants, sourdaveugles et aphasiques sans surcoût pour eux.** Elle a pour objet d'offrir à ces utilisateurs un parcours d'appel simple, garantissant le respect de la confidentialité des échanges traduits ou transcrits. Elle permet de mutualiser les coûts des personnes soumises à l'obligation d'assurer cette accessibilité. L'État peut confier à un opérateur la mise en place ou la gestion de cette solution³.

¹ Décret n° 2023-931 du 9 octobre 2023 – Article 2.

² Ordonnance n° 2023-857 du 6 septembre 2023 relative à l'accessibilité des personnes sourdes, malentendantes, sourdaveugles et aphasiques aux services téléphoniques.

³ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique – Article 105.

Les contours précis de cette solution d'accessibilité téléphonique universelle devraient être présentées aux parties prenantes en juin 2024 par la déléguée interministérielle à l'accessibilité, Isabelle Saurat.

L'ordonnance prévoit par ailleurs une **amende administrative**, dont le montant ne peut excéder 75 000 euros pour une personne physique et 1 % du chiffre d'affaires pour une personne morale, en cas de manquement à l'obligation de fournir l'accessibilité téléphonique.

(5) Le renforcement des sanctions des manquements aux obligations d'accessibilité des services de communication au public en ligne

Le 1° du VII de l'article 16 a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de six mois afin de **renforcer les sanctions des manquements** aux obligations prévues à l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, notamment **à l'obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne**.

Sur ce fondement, **une autre ordonnance prise le 6 septembre 2023** habilite l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) à procéder aux recherches et à constater les manquements aux obligations prévues à l'article 47 de la loi du 11 février 2005. Elle prévoit une procédure de mise en demeure, préalable avant toute sanction, et **fixe respectivement à 50 000 euros et 25 000 euros le plafond des sanctions pécuniaires que peut prononcer l'Arcom** selon que le manquement porte sur l'obligation d'accessibilité ou sur l'une des obligations complémentaires. Il précise également les conditions dans lesquelles une nouvelle sanction peut être prononcée lorsque le manquement perdure. L'Autorité peut formuler des recommandations en vue d'améliorer l'accessibilité des services concernés. L'ordonnance fixe enfin les conditions de communication, aux ministres compétents, des informations détenues par l'Arcom nécessaires à l'établissement des rapports de suivi annuel prévus à l'article 8 de la directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil¹.

b) La garantie des droits aux congés permettant de concilier la vie professionnelle et la vie privée

L'article 18 vise à transposer la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants.

¹ Ordonnance n° 2023-859 du 6 septembre 2023 prise en application du 1° du VII de l'article 16 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

Les droits relatifs aux congés de paternité, parental ou d'aidant étaient déjà largement garantis par les dispositions du code du travail. Afin de respecter l'interprétation de cette directive par la Cour de justice de l'Union européenne, cet article a apporté des précisions concernant la conservation des avantages acquis, l'extension aux salariés employés par des particuliers et le calcul de l'ancienneté ouvrant droit au congé parental d'éducation.

Il ne nécessitait pas de mesure d'application.

c) La communication aux salariés des informations principales sur la relation de travail

Les articles 19 et 20 visent à transposer la **directive 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles**.

Cette directive fixe des exigences minimales afin d'améliorer les conditions de travail en favorisant un emploi plus transparent et plus prévisible. En ce sens, elle étend la liste des informations sur la relation de travail que l'employeur doit communiquer au travailleur au moment de sa prise de poste, et établit un ensemble de règles relatives aux conditions de travail (durée de la période d'essai, prévisibilité minimale du travail, droit au recours et à la protection, etc.).

(1) L'obligation de droit commun de communication au salarié des informations principales sur la relation de travail

L'article 19 prévoit la communication au salarié des informations principales sur la relation de travail, et renvoie à un **décret en Conseil d'État** le soin de définir les informations devant figurer dans les documents informant le salarié sur la relation de travail¹, ainsi que les modalités de cette information.

Le décret en Conseil d'État du 30 octobre 2023² dresse donc la liste de ces informations pour les salariés en général³ et les informations supplémentaires spécifiques pour les seuls salariés étant amenés à travailler à l'étranger⁴. Il précise également que ces informations peuvent être transmises par tout moyen conférant date certaine⁵.

¹ Article L. 1221-5-1 du code du travail.

² Décret n° 2023-1004 du 30 octobre 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

³ Article R. 1221-34 du code du travail.

⁴ Article R. 1221-36 du code du travail.

⁵ Article R. 1221-39 du code du travail.

Le décret précise également que l'obligation d'information des salariés en contrat à déterminé lors de l'ouverture d'un poste en contrat indéterminé se fait dans un délai d'un mois à compter de la demande du salarié¹. Enfin, il précise l'applicabilité de ces dispositions pour la catégorie spécifique des salariés de particuliers employeurs².

(2) L'adaptation de la communication des informations principales sur la relation de travail pour les gens de mer

L'article 20 précise les modalités d'application aux gens de mer et au personnel navigant des obligations découlant de la directive précitée.

Le décret en Conseil d'État du 30 octobre 2023 précise également la liste des informations spécifiques devant être transmises par l'armateur au marin lors de la conclusion d'un contrat d'engagement maritime³.

d) Diverses mesures de protection de la santé publique

(1) L'adaptation des règles relatives à l'encadrement de la publicité pour les installations de chirurgie esthétique

L'article 23 adapte l'encadrement de la publicité pour les installations de chirurgie esthétique, faisant suite à une interdiction absolue reconnue contraire au droit de l'Union européenne.

Les installations de chirurgie esthétique faisaient l'objet d'une interdiction totale de publicité, laquelle **avait conduit la France à être mise en demeure depuis 2019** par la Commission européenne de se mettre en conformité au droit européen. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré dans son arrêt « Vanderborght » qu'une interdiction générale et absolue était contraire à la directive « sur le commerce électronique » et à la libre prestation des services garantie par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Cour avait cependant admis que « la protection de la santé » et de « la dignité de la profession » pouvaient constituer des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier des restrictions par les États.

En conséquence, l'article 19 a **substitué au régime d'interdiction un régime d'autorisation de principe cependant limitée en écartant toute possibilité de publicité déloyale ou de nature à porter atteinte à la santé publique.**

¹ Article D. 1242-8 du code du travail.

² Article R. 7122-18 du code du travail.

³ Article R. 5542-1 du code des transports.

L'article 23 a modifié l'article L. 6322-1 du code de la santé publique, prévoyant que « *l'autorisation est retirée si est effectuée, sous quelque forme que ce soit, en faveur de l'établissement titulaire de cette autorisation, **une communication commerciale, directe ou indirecte, déloyale, portant atteinte à la santé publique** ou qui, par son caractère, sa présentation ou son objet, est susceptible d'inciter les mineurs à recourir aux prestations offertes par l'établissement* ». Un décret en Conseil d'État est censé préciser les conditions d'application de cet article.

Ce décret n'a à ce jour pas été publié. Interrogé sur ce retard de publication pour une disposition ayant pu être anticipée, le ministère chargé de la santé et de la prévention a précisé que « *la procédure générale de retrait de l'autorisation par l'ARS étant déjà définie dans le code de la santé publique, l'objet du décret est de **définir les notions de communication commerciale déloyale, de communication portant atteinte à la santé publique ou susceptible d'inciter les mineurs à recourir aux prestations de chirurgie esthétique*** ».

Selon le ministère « *le décret a été rédigé après échanges avec plusieurs administrations et doit désormais être soumis à la concertation des acteurs (le Conseil national professionnel de chirurgie plastique, reconstructrice et esthétique, le Conseil national de l'ordre des médecins et les fédérations hospitalières)* ».

(2) L'adaptation du dispositif national de déclaration de la composition des mélanges dangereux par les industriels

L'article 24 adapte le code de la santé publique aux exigences de la réglementation européenne en matière de **composition et d'information applicables aux denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales (DADFMS)**.

L'un des enjeux était d'ouvrir le champ de la dispensation de ces produits en officines quand les pharmacies à usage intérieur assurent aujourd'hui un rôle central dans la distribution des denrées, particulièrement celles à risque.

À l'initiative du Sénat, l'article 24 a prévu que les procédures de vigilance et les modalités d'identification des denrées pouvant présenter des risques graves pour la santé en cas de mésusage devaient être précisées par décret.

Le décret publié au début de l'année 2024¹ a précisé la définition du terme de « mésusage ». **Cependant, pour ce qui est de la procédure de vigilance, le décret se montre cependant elliptique**, se bornant à prévoir la fixation par arrêté de la liste des denrées pouvant présenter un risque grave pour la santé en cas de mésusage, « *sur proposition du directeur général de*

¹ Décret n° 2024-1 du 2 janvier 2024 relatif aux modalités d'identification des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales pouvant présenter un risque grave pour la santé humaine en cas de mésusage.

l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail établie notamment au regard de l'évaluation des déclarations reçues dans le cadre de la nutrivigilance ».

Concernant **la délivrance des denrées**, l'arrêté pris en décembre 2023¹ a précisé, comme le prévoient les dispositions codifiées, la liste des établissements, des services ou des prestataires habilités à délivrer les DADFMS n'entrant pas dans la catégorie de celles pouvant entraîner un risque grave pour la santé en cas de mésusage.

Demeurent en attente différents arrêtés fixant :

- **les caractéristiques des préparations pour nourrissons** ainsi que des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales à destination des enfants de moins de six mois qui peuvent faire l'objet d'une dispensation en officine ;

- **la liste des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales, que les pharmacies à usage intérieur sont autorisées à délivrer pour des raisons de santé publique ou dans l'intérêt des patients ;**

- **l'autorité administrative compétente** notifiée par le producteur et le distributeur lorsque la consommation d'une denrée alimentaire destinée à des fins médicales spéciales peut présenter des risques graves pour la santé en cas de mésusage.

Interrogé sur la mise en œuvre de la loi, le ministère chargé de la santé et de la prévention a souligné que le Gouvernement ne prévoit pas de changer les systèmes de financement mais « *s'attache à revoir le circuit de distribution (qui repose sur un système dérogatoire) ainsi que les conditions de financement de ces produits* ».

Rappelant qu'une période transitoire court jusqu'en mars 2025, le ministère estime cependant que « *Compte tenu de ces délais très courts, une prolongation des dispositions transitoires ne peut être exclue (en fonction du calendrier de révision de la nomenclature par la HAS)* ». La Haute Autorité devant revoir les modalités d'inscription sur la liste des produits et prestations des DADFMS en vue de permettre la prise en charge des denrées faisant aujourd'hui l'objet d'une prise en charge dérogatoire, avant qu'une négociation ne doive ensuite intervenir avec le Comité économique des produits de santé (CEPS).

¹ Arrêté du 15 décembre 2023 fixant la liste des établissements, des services ou des prestataires pouvant délivrer des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales en application des dispositions de l'article L. 5137-1 du code de la santé publique.

- (3) L'adaptation du dispositif national de déclaration de la composition des mélanges dangereux par les industriels

L'article 25 adapte au système européen de déclaration unique le dispositif national de déclaration de la composition des mélanges dangereux par les industriels. Le système européen substitue en effet au portail national de déclaration une plateforme européenne mise à disposition par l'Agence européenne des produits chimiques.

Le renvoi opéré à des textes réglementaires par la modification des articles L. 1341-1 et L. 1342-1 du code de la santé publique concerne des textes déjà en vigueur¹. Ceux-ci donnent compétence à l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS) et aux centres antipoison et de toxicovigilance pour solliciter auprès des fabricants, importateurs ou utilisateurs en aval de toute substance ou de tout mélange, les informations nécessaires à la prescription de mesures préventives ou curatives, en particulier en cas d'urgence sanitaire.

La France appliquait depuis 2014 le dispositif prévu par le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, qui impose que les importateurs et les utilisateurs en aval de produits chimiques fournissent aux organismes compétents les informations pertinentes pour répondre à une demande d'ordre médical en vue de mesures préventives et curatives, en particulier en cas d'urgence.

Un projet de décret relatif aux informations des autorités pour la prévention des risques chimiques et au système national de toxicovigilance pour l'application de l'article 25 est en cours de préparation par le Gouvernement.

- (4) La ratification d'ordonnances adaptant le droit national aux nouveaux règlements européens relatifs aux dispositifs médicaux et dispositifs médicaux de diagnostic in vitro

L'article 27 visait à ratifier deux ordonnances², prises sur le fondement de la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique³, visant à adapter le code de la santé publique aux dispositions portées par deux règlements

¹ Notamment, l'arrêté du 21 mars 2016 relatif à l'organisme chargé de la réception des déclarations des produits chimiques dans le cadre des articles L. 4411-4 du code du travail et R. 1342-13 du code de la santé publique.

² L'ordonnance n° 2022-582 du 20 avril 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux et l'ordonnance n° 2022-1086 du 29 juillet 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/746 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro.

³ Article 40 de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

européens de 2017 relatifs aux dispositifs médicaux (DM) et dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (DMDIV)¹.

Par ailleurs, l'**article 27** portait directement des dispositions visant les produits sans visée médicale de l'annexe XVI du règlement (UE) n° 2017/745, disjointes du projet d'ordonnance dans la mesure où elles excédaient le périmètre d'habilitation. Ces produits comprennent notamment les équipements destinés à être utilisés pour réduire, enlever ou détruire des tissus adipeux, tels que ceux destinés à la liposuccion, la lipolyse et la lipoplastie.

Enfin et à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, des dispositions ajoutées par voie d'amendement à l'**article 27** visent à faire obligation aux opérateurs identifiant un risque de rupture sur des dispositifs médicaux indispensables de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour éviter sa réalisation et, dans le cas où celles-ci se révéleraient insuffisantes, d'informer l'Agence nationale de sécurité des médicaments et des dispositifs médicaux (ANSM) de l'existence de ce risque².

Plusieurs de ces dispositions supposent la publication d'un acte réglementaire.

- D'une part, s'agissant des dispositions relatives à l'annexe XVI précitée, la loi prévoit l'intervention d'un décret, pris après avis de la Haute Autorité de santé (HAS), définissant les règles relatives à la formation et à la qualification des professionnels pouvant mettre en œuvre des actes, procédés, techniques et méthodes à visée esthétique présentant des risques pour la santé des personnes. À ce jour, ce décret n'a **pas été publié par le Gouvernement**.

- D'autre part, les dispositions ajoutées par la commission des affaires sociales du Sénat et visant à sécuriser l'approvisionnement des DM et DMDIV indispensables doivent faire l'objet de plusieurs actes d'application. En effet, en application des nouveaux articles L. 5211-5-1 et L. 5211-7 du code de la santé publique, doivent être définis par voie réglementaire :

- les **critères permettant de qualifier une situation** de risque dans la prise en charge de l'état de santé du patient en raison de l'indisponibilité d'un DM ou d'un DMDIV³ ;

- les modalités d'information de l'ANSM, lorsque, dans une telle situation, un fabricant, ses mandataires ou toute personne se livrant à l'importation ou à la distribution d'un DM ou d'un DMDIV prennent la **décision d'en suspendre ou d'en cesser la commercialisation**⁴

¹ Le règlement (UE) n° 2017/745 relatif aux dispositifs médicaux et le règlement (UE) n° 2017/746 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

² Amendement COM-11 de Mme Pascale Gruny, rapporteure de la commission des affaires sociales du Sénat.

³ I des articles L. 5211-5-1 et L. 5211-7 du code de la santé publique.

⁴ Il des articles L. 5211-5-1 et L. 5211-7 du code de la santé publique.

- les modalités selon lesquelles les fabricants, leurs mandataires ou toute personne se livrant à l'importation ou à la distribution d'un DM ou d'un DMDIV doivent **mettre en œuvre toute mesure utile et nécessaire** visant à assurer la continuité des prises en charge¹ ;

- les **conditions de déclaration d'un risque de rupture ou d'une rupture** relative à un DM ou un DMDIV par les fabricants, leurs mandataires ou toute personne se livrant à son importation ou à sa distribution².

À ce jour, **aucun de ces actes réglementaires n'a été pris**. Pour l'expliquer, le Gouvernement met en avant des risques d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne. Cette position apparaît toutefois surprenante, dans la mesure où ces dispositions :

- ont été soutenues par le Gouvernement lors de l'examen du texte au Sénat³ ;

- sont largement inspirées de dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 censurées par le Conseil constitutionnel au motif qu'elles n'entraient pas dans le périmètre des lois de financement⁴.

En conséquence, la commission des affaires sociales appelle le Gouvernement à **permettre rapidement l'application de ces dispositions** indispensables à la sécurisation de l'approvisionnement des dispositifs médicaux.

(5) Un renforcement des mesures de lutte contre les médicaments falsifiés

L'article 28 vise à renforcer la lutte contre l'introduction de médicaments falsifiés en autorisant l'Assurance maladie à prononcer des pénalités financières à l'encontre des pharmacies d'officine, des pharmacies mutualistes et des sociétés de secours minières qui méconnaîtraient leurs obligations en matière de sérialisation des médicaments, en particulier en cas de non-respect de leur obligation de désactiver l'identifiant unique apposé par le fabricant sur chaque boîte de médicament. L'obligation de sérialisation, qui constitue un processus de vérification de l'authenticité du médicament, conduit en effet le pharmacien à désactiver l'identifiant unique pour éviter qu'il ne soit attribué à une autre boîte de médicament.

¹ III des articles L. 5211-5-1 et L. 5211-7 du code de la santé publique.

² IV des articles L. 5211-5-1 et L. 5211-7 du code de la santé publique.

³ Le Gouvernement a donné un avis favorable à l'amendement n° 44 rect. bis de Mme Corinne Imbert, complétant ces dispositions.

⁴ Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021.

Les modalités d'application de cet article ont été définies par le **décret n° 2023-1127 du 30 novembre 2023 relatif à la pénalité financière applicable aux pharmacies d'officine, mutualistes et de sociétés de secours minières** prévue à l'article L. 162-16-3-2 du code de la sécurité sociale. Le décret précise notamment la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable au prononcé d'une pénalité par le directeur de l'organisme local d'assurance maladie à l'encontre d'une pharmacie d'officine, mutualiste ou d'une société de secours minière.

Il renvoie par ailleurs à un arrêté la mise en œuvre d'une procédure d'échange d'informations entre les organismes locaux d'assurance maladie et les ARS pour faciliter leur communication et éviter l'engagement parallèle de plusieurs poursuites pour des faits identiques. **Cet arrêté n'a pas été publié.**

Le décret fixe enfin le montant plafond de la sanction pouvant être prononcée en cas de manquement à l'obligation de désactiver l'identifiant unique à 2 000 euros.

9. Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (réforme des retraites)

La loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a été le véhicule législatif de la récente réforme des retraites.

La quasi-totalité des mesures d'application prévues ont été prises.

a) Fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite (article 1^{er})

L'article 1^{er} de la présente loi a fermé la plupart des régimes spéciaux de retraite aux nouveaux entrants à compter du 1^{er} septembre 2023.

Il prévoyait divers textes réglementaires, qui ont **tous été pris**.

Certains concernent la loi du 12 juillet 1937, instituant la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) :

- le III modifie l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1937 précitée. La nouvelle rédaction prévoit que sont déterminées par décret en Conseil d'État les conditions dans lesquelles la CRPCEN exerce ses principales attributions¹ et dans lesquelles l'affiliation à cette caisse est obligatoire pour

¹ Conditions dans lesquelles la CRPCEN a pour objet la constitution, au profit de l'affilié, d'une pension en cas d'invalidité prématurée, la gestion des risques maladie, longue maladie, maternité et décès, le versement d'indemnités en cas de chômage et, éventuellement, la création d'œuvres sanitaires et sociales.

tous les clercs et employés, dès leur entrée en fonctions. **Ce décret en Conseil d'État a bien été pris**¹. Il modifie le décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990² ;

- le IV insère dans l'article 3 de la loi précitée un 1 *bis* relatif aux cotisations des clercs et employés embauchés à compter de l'entrée en vigueur de la réforme, affiliés au titre des seuls risques autres que vieillesse, dont il prévoit que le taux est fixé par **un décret, qui a bien été pris**³.

Par ailleurs, le I, sans prévoir explicitement de texte réglementaire, instaure dans le code des transports un article L. 2142-4-2 prévoyant que les salariés de la régie autonome des transports parisiens (RATP) et qui sont recrutés avant le 1^{er} septembre 2023 sont affiliés à un régime spécial de retraite régi par l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale. Ce dernier article prévoyant que l'organisation de chaque régime spécial est établie par décret, **un décret** était nécessaire, **qui a bien été pris**⁴. Les personnes recrutées par la RATP à compter du 1^{er} septembre 2023 seront ainsi affiliées au régime général pour leur retraite de base et à l'Agirc-Arrco pour leur retraite complémentaire, et l'âge d'ouverture des droits à la retraite sera progressivement relevé de deux ans (de même que les âges de départs anticipés au titre de la pénibilité).

Les mesures réglementaires d'application de l'article 1^{er} non explicitement prévues par cet article

La fermeture du régime spécial de la Banque de France, prévue par le II du présent article, est mise en œuvre par le décret n° 2023-693 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite de la Banque de France.

La fermeture du régime spécial de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), prévue par le V du présent article, est mise en œuvre par le décret n° 2023-692 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite des industries électriques et gazières.

¹ Décret en Conseil d'État n° 2023-689 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite des clercs et employés de notaires.

² Décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse.

³ Décret n° 2023-691 du 28 juillet 2023 relatif aux taux des cotisations du régime des clercs et employés de notaires.

⁴ Décret n° 2023-690 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

b) Mutualisation des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps (article 5)

Le I de l'article 5 prévoit que les modalités de calcul du taux de cotisation AT-MP, déterminées par décret, permettent la mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps, dans l'objectif de favoriser l'emploi des salariés âgés.

En définitive, **la publication d'un décret d'application en lien direct avec l'emploi des salariés âgés n'a pas été nécessaire** pour permettre l'application de la mesure. Un **arrêté du 27 décembre 2023** a en effet élargi les critères définissant le champ des maladies professionnelles mutualisées, désormais composé de trois conditions : sont désormais mutualisées les maladies professionnelles avec un délai de prise en charge de plus de 10 ans, déclarées dans un délai de cinq ans après l'embauche, s'il est impossible d'identifier l'employeur ayant exposé le salarié au risque avant cette embauche¹.

Cette disposition peut donc être considérée comme applicable.

c) Relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance (article 10)

Cet article reporte l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans et accélère l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein à 172 trimestres.

En conséquence de quatre amendements identiques², adoptés par le Sénat avec un avis favorable de la commission des affaires sociales et du Gouvernement, le VIII intègre au code général de la fonction publique la limite d'âge de 62 ans applicable aux sapeurs-pompiers professionnels. Par cohérence avec le report de l'âge d'ouverture des droits, son 6° décale l'âge à partir duquel peut être pris un congé pour raison opérationnelle, afin de respecter la durée maximale de 5 années de ce congé (a) et insère dans le code général de la fonction publique un article L. 826-30 prévoyant qu' « un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application » de la section concernée³ (b), ce qui **était déjà le cas**⁴.

¹ Arrêté du 27 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 16 octobre 1995 pris pour l'application des articles D. 242-6-5 et D. 242-6-7 du code de la sécurité sociale relatif à la tarification des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

² Amendements n° 84 rect. bis de Nathalie Delattre, n° 2606 rect. bis d'Emmanuel Capus, n° 4400 rect. d'Eliane Assassi, n° 4646 rect. de Patricia Schillinger.

³ Relative à la cessation des fonctions opérationnelles des sapeurs-pompiers professionnels.

⁴ Décret n° 2005-372 du 20 avril 2005.

Le XXIII, inséré par six amendements identiques¹ adoptés par le Sénat avec un avis favorable de la commission des affaires sociales et du Gouvernement, prévoit que « *la limite du nombre total de trimestres validés prévue au 7° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale* », relatif aux sportifs de haut niveau, « *est augmentée par décret* ». Le nombre de trimestres maximal pouvant être ainsi acquis était en effet limité à 16, soit quatre ans, correspondant à une olympiade. Les objets de certains amendements évoquaient la possibilité de porter ce nombre maximal de validation de trimestres à 32, soit deux olympiades, ou 64, soit quatre olympiades. Cette disposition est **effectivement appliquée par un décret**, qui a modifié le 9 de l'article R. 351-12 du code de la sécurité sociale pour porter ce nombre à 32 trimestres².

Selon le XXVI : « *Les assurés ayant demandé leur pension avant l'entrée en vigueur du I du présent article et qui entrent en jouissance de leur pension après le 31 août 2023 bénéficient, sur leur demande, d'une annulation de leur pension ou de leur demande de pension. Les conditions de cette annulation sont fixées par décret* ». **Ce décret a été pris**³. Il prévoit que la demande d'annulation de pension doit être adressée à l'organisme concerné au plus tard le 31 octobre 2023.

Le XXVII, inséré par un amendement⁴ de la commission des affaires sociales du Sénat, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoit qu' « *avant le 1^{er} octobre 2027, le [comité de suivi des retraites] remet au Parlement un rapport d'évaluation de la présente loi ainsi que des mesures légales et réglementaires en matière d'emploi des seniors prises après sa publication* ». **Ce rapport n'a pas été remis au Parlement** ; toutefois, l'échéance est fixée à fin septembre 2027.

Le XXIX prévoit que cet article « *est applicable aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ainsi qu'aux ouvriers régis par le régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, dans des conditions déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État* ». **Ce décret en Conseil d'État**, qui modifie le décret de 2023⁵ relatif au régime de la CNRACL, **a bien été pris**⁶.

¹ Amendements n° 10 rect. quater de Michel Savin, n° 9 rect. ter de Claude Kern, n° 141 rect. bis de Dominique Théophile, n° 2298 rect. quater de Céline Boulay-Espéronnier, n° 2475 de Thomas Dossus, n° 2922 rect. de Patrick Kanner.

² Décret n° 2023-799 du 21 août 2023 portant application des articles 10, 11, 22 et 23 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

³ Décret n° 2023-436 du 3 juin 2023 portant application des articles 10 et 11 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

⁴ Amendement n° 4762 rect.

⁵ Décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

⁶ Décret en Conseil d'État n° 2023-435 du 3 juin 2023 portant application des articles 10, 11 et 17 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Le XXXI, inséré par la commission mixte paritaire, prévoit que « dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conséquences du présent article sur l'engagement de la population au sein d'activités bénévoles, qui étudie en particulier les moyens de valoriser cet engagement bénévole dans les modalités de calcul de la pension de retraite ». **Ce rapport n'a pas été transmis**, alors que la date limite pour ce faire était le 14 avril 2024.

d) Création ou report d'âges de retraite anticipée (article 11)

Cet article crée ou reporte plusieurs âges de retraite anticipée du fait du report à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits.

C'est l'article de la présente loi prévoyant le plus de mesures d'application. Il n'en prévoit en effet pas moins de 23 (décrets simples et décrets en Conseil d'État). Tous ont été pris.

Le I prévoit ainsi que l'âge d'ouverture des droits de droit commun est abaissé dans des conditions définies par décret pour certains publics. Ces dispositions ont été mises en œuvre par un décret et deux décrets en Conseil d'État, conformément au tableau ci-après.

Mise en œuvre du I du présent article

Paragraphe concerné	Article CSS*	Objet de la mesure	Objet de la disposition réglementaire à prendre	Nature de cette disposition	Mesure prise
5°	L. 351-1-1 A	Abaissement de l'âge légal en cas de départ anticipé pour carrière longue, inaptitude, handicap ou pénibilité et de départ en retraite progressive (régime général)	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
6°	L. 351-1-1	Retraite anticipée pour carrière longue (régime général)	Limite de la durée totale d'assurance et de périodes reconnues équivalentes dans le régime général	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
7° (inséré par le Sénat*****)	L. 351-1-2-1	Surcote parentale (régime général)	Conditions dans lesquelles l'article s'applique aux assurés affiliés à plusieurs régimes	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2023-799 du 21/08/2023***
9°	L. 351-1-5	Retraite anticipée pour inaptitude (régime général)	Conditions d'application (dont taux d'incapacité permanente exigé)	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**

Paragraphe concerné	Article CSS*	Objet de la mesure	Objet de la disposition réglementaire à prendre	Nature de cette disposition	Mesure prise
10°, b)	L. 351-8	Liquidation au taux plein, notamment en cas de départ anticipé pour inaptitude (régime général)	Taux d'incapacité permanente exigé	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
13°, a) (inséré par le Sénat*****)	L. 643-3	Surcote parentale (régime des professions libérales)	Conditions dans lesquelles l'article s'applique aux assurés affiliés à plusieurs régimes	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2023-435 du 03/06/2023****
13°, b)	L. 643-3	Abaissement de l'âge légal en cas de départ anticipé pour carrière longue, inaptitude ou handicap (régime des professions libérales)	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
13°, c) (inséré par le Sénat)	L. 643-3	Retraite anticipée pour carrière longue (régime des professions libérales)	Conditions dans lesquelles sont réputées avoir donné lieu à versement de cotisations au régime des professions libérales par l'assuré les périodes pendant lesquelles les fonctionnaires, les magistrats et les militaires vérifiaient les conditions d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ou des aidants (AVA), mais étaient affiliés à un régime spécial	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
13°, e)	L. 643-3	Liquidation au temps plein automatique en cas de départ anticipé pour inaptitude ou handicap (régime des professions libérales)	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
16°, a) (inséré par le Sénat*****)	L. 653-2	Surcote parentale (régime des avocats)	Conditions dans lesquelles l'article s'applique aux assurés affiliés à plusieurs régimes	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2023-435 du 03/06/2023****

Paragraphe concerné	Article CSS*	Objet de la mesure	Objet de la disposition réglementaire à prendre	Nature de cette disposition	Mesure prise
16°, b)	L. 653-2	Abaissement de l'âge légal en cas de départ anticipé pour carrière longue, inaptitude ou handicap (régime des avocats)	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
16°, c) (amdt Sénat)	L. 653-2	Retraite anticipée pour carrière longue (régime des avocats)	Conditions dans lesquelles sont réputées avoir donné lieu à versement de cotisations au régime des avocats les périodes pendant lesquelles les fonctionnaires, les magistrats et les militaires vérifiaient les conditions d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ou des aidants (AVA), mais étaient affiliés à un régime spécial	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
16°, e)	L. 653-2	Retraite anticipée pour inaptitude ou handicap (régime des avocats)	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**

* Code de la sécurité sociale.

** Décret n° 2023-436 du 3 juin 2023 portant application des articles 10 et 11 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

*** Décret en Conseil d'État n° 2023-799 du 21 août 2023 portant application des articles 10, 11, 22 et 23 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

**** Décret en Conseil d'État n° 2023-435 du 3 juin 2023 portant application des articles 10, 11 et 17 de la loi n° 223-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

***** Amendement n° 2127 rect. de la commission des affaires sociales, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

Deux dispositions d'application étaient prévues pour le III, modifiant le code des pensions civiles et militaires de retraite. Toutes deux ont été prises :

- le 2° du III, résultant d'un amendement¹ adopté par le Sénat avec un avis favorable de la commission des affaires sociales et du Gouvernement, crée la surcote parentale dans le régime de la fonction publique. Il prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles ces dispositions s'appliquent aux assurés affiliés à plusieurs régimes légaux. Celui-ci **a été pris**² ;

- le 4° a du III modifie les bornes d'âge pour l'éligibilité à un départ anticipé pour carrière longue dans la fonction publique, définies à l'article L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires. L'article 25 bis précité renvoyant à un décret, des dispositions d'application étaient nécessaires. **Elles ont bien été prises**³.

Le IV, modifiant le code rural et de la pêche maritime, prévoyait quant à lui sept mesures d'application. Toutes ont été prises.

Mise en œuvre du IV du présent article

Paragraphe concerné	Article CRPM*	Objet de la mesure	Objet de la disposition réglementaire à prendre	Nature de cette disposition	Mesure prise
1°	L. 732-17-1	Abaissement pour certains publics de la condition d'âge de droit commun d'au moins un an (retraite progressive, personnes ayant commencé à travailler jeunes, inaptitude et incapacité permanente), jusqu'à neuf ans (handicapés) et au plus deux ans (compte professionnel de prévention).	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
2°, a)	L. 732-18-1	Abaissement de la condition d'âge de droit commun pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes	Conditions d'application	Décret	Mesure déjà appliquée par des dispositions réglementaires existantes (art. D. 732-40 CRPM)

¹ Amendement n° 4576 de Martin Lévrier.

² Décret en Conseil d'État n° 2023-799 du 21 août 2023 portant application des articles 10, 11, 22 et 23 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

³ Décret n° 2023-436 du 3 juin 2023 portant application des articles 10 et 11 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Paragraphe concerné	Article CRPM*	Objet de la mesure	Objet de la disposition réglementaire à prendre	Nature de cette disposition	Mesure prise
4°	L. 732-18-4	Abaissment de la condition d'âge de droit commun pour les assurés reconnus inaptes au travail ou justifiant d'une incapacité permanente	Conditions d'application (dont taux d'incapacité permanente exigé)	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
5°	L. 732-23	Abaissment de la condition d'âge de droit commun pour les prisonniers de guerre et anciens combattants	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
6°	L. 732-25	Dérogation aux conditions d'application du coefficient de minoration en cas de retraite anticipée	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
7°	L. 781-33	Dérogation aux conditions d'application du coefficient de minoration en cas de retraite anticipée	Conditions d'application	Décret	Décret n° 2023-436 du 03/06/2023**
9° (amdt Sénat****)	L. 732-25-2	Surcote pour les assurés ayant atteint la durée d'assurance requise un an avant l'âge légal et ayant obtenu au moins un trimestre de majoration de durée d'assurance au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation des enfants	Conditions dans lesquelles l'article s'applique aux assurés affiliés à plusieurs régimes	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2023-799 du 21/08/2023***

* Code rural et de la pêche maritime.

** Décret n° 2023-436 du 3 juin 2023 portant application des articles 10 et 11 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

*** Décret en Conseil d'État n° 2023-799 du 21 août 2023 portant application des articles 10, 11, 22 et 23 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

**** Amendement n° 2127 rect. de la commission des affaires sociales, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

Enfin, le A du VII prévoit que le III (modifiant le code des pensions civiles et militaires de retraite) s'applique aux fonctionnaires affiliés à la CNRACL ainsi qu'aux ouvriers régis par le régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, « dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État ». **Ce décret en Conseil d'État, mentionné supra, a bien été pris¹.**

¹ Décret en Conseil d'État n° 2023-435 du 3 juin 2023 portant application des articles 10, 11 et 17 de la loi n° 223-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

e) *Prévention et réparation de l'usure professionnelle (article 17)*

(1) La création d'un Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle

• **L'article 17** a créé, au sein de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), un **Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU)** placé auprès de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (CAT-MP). Ce fonds a pour mission de participer au financement par les employeurs d'actions de sensibilisation, de prévention, de formation, de reconversion et de prévention de la désinsertion professionnelle à destination des salariés particulièrement exposés aux facteurs de risques « ergonomiques », à l'origine de troubles musculo-squelettiques (TMS). La loi prévoit que le montant de la dotation de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) du régime général au fonds est fixé chaque année par arrêté.

Un **arrêté du 4 décembre 2023** a fixé ce montant à 30 millions d'euros pour l'année 2023 et à **200 millions d'euros pour l'année 2024**, conformément aux annonces du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi¹.

• L'article 17 prévoit que les branches professionnelles peuvent établir par convention collective des listes de métiers ou d'activités particulièrement exposés aux facteurs de risques ergonomiques. Le cas échéant, ces listes serviraient de base à la **cartographie des métiers** qui fonde les orientations du FIPU. Pour les secteurs dans lesquels les branches n'auraient pas conclu de convention, cette cartographie pourra être complétée par les travaux d'un **comité d'experts** placé auprès de la commission AT-MP.

La composition et le fonctionnement de ce comité d'experts ont été précisés par un **décret simple du 10 août 2023**². Ainsi, ce comité est composé :

- du directeur de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) ou son représentant ;

- du directeur de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) ou son représentant ;

- de cinq personnalités qualifiées, reconnues pour leurs compétences en matière de santé au travail, de prévention des risques professionnels et d'usure professionnelle, nommées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du travail pour une durée de quatre ans renouvelables ;

¹ Arrêté du 4 décembre 2023 fixant pour les années 2023 et 2024 la dotation de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général au fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle prévu à l'article L. 221-1-5 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2023-760 du 10 août 2023 portant application de l'article 17 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Article 1.

Le président et le vice-président du comité sont désignés par les ministres chargés de la sécurité sociale et du travail parmi les cinq personnalités qualifiées pour la durée de leur mandat¹.

- L'article 17 dispose que des organismes professionnels de santé, de sécurité et des conditions de travail, tels que l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP), ayant conclu une convention avec la Cnam dans des conditions définies par voie réglementaire, peuvent bénéficier de financements du FIPU. Le décret précité du 10 août 2023 précise que, pour bénéficier de tels financements, ces organismes de branche doivent conclure avec la Cnam une convention d'une durée de cinq ans contenant des objectifs de baisse de sinistralité, des actions de sensibilisation et de prévention des risques professionnels².

- Un **décret en Conseil d'État du 10 août 2023** est venu préciser le fonctionnement du FIPU, les conditions de sa participation au financement des actions concernées, les modalités d'identification des métiers et des activités exposant aux facteurs de risques ergonomiques ainsi que les modalités de gestion et d'affectation de ses ressources³. Il prévoit notamment :

- que la CAT-MP détermine, chaque année avant le 15 septembre, pour l'année à venir, après avis du comité national de prévention et de santé au travail (CNPST), les orientations qui encadrent l'attribution des financements du FIPU⁴ ;

- qu'un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du travail définit la liste des documents qui doivent être fournis préalablement à l'attribution du financement⁵ : cette liste a été fixée par un **arrêté du 11 mars 2024**⁶ ;

- que les financements attribués par le FIPU ne peuvent servir à prendre en charge des frais de personnel, à l'exception des frais de gestion afférents aux projets de transition professionnelle financés par le fonds, ainsi que des frais de personnel exclusivement dédiés aux actions de sensibilisation et de prévention prises en charge par le fonds⁷ ;

- que le financement attribué aux organismes professionnels de santé, de sécurité et des conditions de travail ne peut être supérieur à 5 % de leur budget annuel.

¹ Art. D. 221-42 du code de la sécurité sociale.

² Art. D. 221-50 du code de la sécurité sociale.

³ Décret n° 2023-759 du 10 août 2023 relatif au fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle et au compte professionnel de prévention – Article 1.

⁴ Art. R. 221-9-1 du code de la sécurité sociale.

⁵ Art. R. 251-6-2 du code de la sécurité sociale.

⁶ Arrêté du 11 mars 2024 fixant la liste mentionnée à l'article R. 251-6-2 du code de la sécurité sociale des documents à fournir préalablement à l'attribution d'un financement par le fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle.

⁷ Art. R. 251-6-4 du code de la sécurité sociale.

- (2) L'information des victimes d'AT-MP sur le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente

Le **4° du I** de l'article 17 prévoit une **information des victimes titulaires d'une rente AT-MP sur le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente**. Cette information, qui vise à prévenir le non-recours au dispositif, doit être communiquée selon des modalités et avant un âge fixés par décret.

Le décret simple précité du 10 août 2023¹ précise que cette information est délivrée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) aux assurés indemnisés au titre d'une incapacité permanente d'un **taux au moins égal à 10 %** à leur **cinquante-neuvième anniversaire**².

- (3) Le renforcement du compte professionnel de prévention

- (a) De nouvelles règles d'acquisition et d'utilisation des points

- Le **3° du A du III** de l'article 17 supprime le plafonnement du nombre de points pouvant être acquis par le salarié au cours de sa carrière sur son compte professionnel de prévention (C2P). Il introduit de plus une modulation du nombre de points acquis en fonction du nombre de facteurs auxquels le salarié est exposé.

Le décret en Conseil d'État du 10 août 2023 précise que l'exposition aux risques professionnels pris en compte dans le C2P donne lieu à l'inscription **quatre points multipliés par le nombre de facteurs de risques** auxquels le salarié est exposé. Pour les salariés dont le contrat de travail débute ou s'achève en cours d'année, chaque période d'exposition de trois mois donne lieu à l'attribution d'un nombre de points égal au nombre de facteurs de risques professionnels auxquels le salarié est exposé³.

- Issu d'un amendement des rapporteurs du Sénat, le *d* du 4° du A du III limite l'utilisation du C2P pour passer à temps partiel avant le sixième anniversaire du salarié à un nombre maximum de points fixé par décret afin de favoriser pour les salariés plus jeunes la mobilisation du compte pour bénéficier de formations professionnelles. Ce nombre de points a été fixé à 80 par le décret simple du 10 août 2023⁴.

- (b) La possibilité d'utiliser le C2P pour prendre en charge un projet de reconversion professionnelle

Les **4° à 6° du A du III** créent une **nouvelle possibilité d'utilisation du C2P** : la prise en charge d'un **projet de reconversion professionnelle** en vue d'accéder à un emploi non exposé aux facteurs de risques professionnels.

¹ Décret n° 2023-760 du 10 août 2023 – Article 2.

² Art. D. 434-3-1 du code de la sécurité sociale.

³ Art. R. 4163-9 du code du travail.

⁴ Art. D. 4163-13-1 du code du travail.

Les points mobilisés sont alors convertis en euros afin, d'une part, d'abonder le compte personnel de formation (CPF) du bénéficiaire pour financer les coûts pédagogiques afférents à des actions de formation et, d'autre part, d'assurer sa rémunération pendant un **congé de reconversion professionnelle**.

Les commissions paritaires interprofessionnelles régionales dites associations « Transitions Pro » (ATPro), qui mettent déjà en œuvre le projet de transition professionnelle (PTP), assurent l'instruction et la prise en charge administrative et financière des projets de reconversion professionnelle. **Le décret simple du 10 août 2023 précise les conditions dans lesquelles les ATPro assurent cette mission¹.**

La loi prévoit que le salarié titulaire du C2P peut demander un congé de reconversion professionnelle à son employeur, dans des conditions précisées par décret, afin de suivre tout ou partie des actions de formation incluses dans son projet de reconversion professionnelle.

Comme le précise le **décret du 10 août 2023**, **les modalités de demande de congé dans le cadre d'un PTP s'appliquent au congé de reconversion professionnel** à l'exception du motif d'ancienneté mentionné au IV de l'article R. 6323-10 du code du travail².

(4) Le financement du projet de transition professionnelle des salariés exposés aux risques ergonomiques

Les **2° et 3° du B du III** de l'article 17 prévoient une possibilité de financement du PTP par le nouveau FIPU par le biais d'une dotation versée à France compétences, qui la répartit entre les ATPro.

Pour bénéficier du PTP dans le cadre des interventions du FIPU, le salarié doit justifier d'une durée minimale d'activité professionnelle dans un métier concerné par les facteurs de risques professionnels « ergonomiques ».

Le décret précité du 10 août 2023 précise les conditions dans lesquelles un salarié peut bénéficier d'un financement de son PTP dans ce cadre. Il doit ainsi justifier que :

- il a atteint les conditions d'ancienneté requises pour bénéficier d'un PTP dans des métiers relevant de la cartographie des métiers et des activités exposés aux facteurs de risques ergonomiques (*cf. supra*) ;

- le métier visé par la formation n'est pas exposé aux facteurs de risques professionnels mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail ;

¹ Art. D. 4163-30-1 à D. 4163-30-3 du code du travail.

² Art. D. 4163-30-1 du code du travail.

- le PTP fait l'objet d'un **cofinancement assuré par son employeur** dont le montant doit correspondre au minimum à un **taux fixé par un arrêté du 30 janvier 2024 à 5 % des coûts pédagogiques** validés par l'ATPro¹.

Le cofinancement peut faire l'objet d'une prise en charge par l'opérateur de compétences (OPCO) dont relève l'entreprise².

Un autre **arrêté du 30 janvier 2024** précise qu'en cas de doute sur le respect des conditions d'ancienneté, l'ATPro peut demander au salarié ou à ses employeurs toute pièce permettant de justifier du lien entre l'emploi occupé et l'exposition à au moins un des facteurs de risques ergonomiques. Elle évalue la réalité de l'exposition à un facteur de risque en se fondant sur les pièces de la demande de prise en charge³.

Pour présenter sa demande, le salarié peut bénéficier d'un accompagnement préalable par l'un des opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP)⁴.

(5) La création d'un fonds pour la prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé et médico-sociaux

Le **VI** de l'article 17 a créé, au sein de la Cnam, un fonds pour la prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé, les centres d'accueil et de soins hospitaliers et les établissements médico-sociaux publics.

Ce fonds concourt au financement :

- des actions de sensibilisation et de prévention de l'usure professionnelle des établissements et services concernés ;

- des dispositifs d'organisation du travail permettant l'aménagement de la fin de carrière au sein des établissements et services particulièrement exposés à des facteurs d'usure professionnelle.

La nature des actions et des dispositifs pouvant être pris en charge par le fonds, l'éligibilité à ces dispositifs et les conditions dans lesquelles l'employeur apprécie ladite éligibilité doivent être définies par décret. **Ce décret n'a pas été publié à jour.**

¹ Arrêté du 30 janvier 2024 relatif au cofinancement de l'employeur dans le cadre d'un projet de transition professionnelle financé par le fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle.

² Art. D. 6323-10-5 du code du travail.

³ Arrêté du 30 janvier 2024 modifiant l'arrêté du 17 mars 2021 fixant la composition du dossier de demande de prise en charge financière d'un projet de transition professionnelle par une commission paritaire interprofessionnelle régionale.

⁴ Art. D. 6323-9-2 du code du travail.

Le fonds est alimenté par une dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie dont le montant sera fixé chaque année par arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et des comptes publics. **Aucun arrêté n'a été encore pris pour fixer cette dotation.**

Les modalités d'application de ce dispositif, notamment celles relatives à la gouvernance du fonds de prévention, seront précisées par décret. **Ce décret n'a pas encore été pris.**

Afin de préfigurer ce fonds, une mission avait été confiée par le ministère de la fonction publique, au cours de l'examen du projet de loi, à deux personnalités qualifiées, Mme Sophie Leuret et M. Rodolphe Soulié. Selon les informations fournies par le Gouvernement, des groupes de travail sont actuellement animés par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) avec les employeurs et les organisations syndicales pour préciser les modalités de fonctionnement du fonds. Le Gouvernement envisage une entrée en vigueur du fonds « *au plus tard au 1^{er} janvier 2025* ».

f) Revalorisation des petites pensions et amélioration du recours à l'Aspa (article 18)

Cet article revalorise les minima de pension de base du régime général et des régimes agricoles, assouplit les conditions auxquelles leur attribution est assujettie et à relève le seuil de récupération sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa).

Le I modifie le code de la sécurité sociale. Deux dispositions d'application étaient prévues, qui ont bien été prises :

- son *a* du 2° du I modifie le régime du minimum contributif (Mico). Il prévoit que les périodes validées dans le cadre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) sont prises en compte pour l'ouverture du droit au Mico, dans la limite d'un plafond fixé par décret. **Ce décret a été pris**¹ ;

- le 3° du I, inséré par trois amendements identiques adoptés par le Sénat², institue une pension d'orphelin au régime général. Diverses dispositions devaient être prises par **décret**, ce qui **a bien été le cas**³. En particulier, le montant est de 54 % de la pension principale dont aurait bénéficié la personne décédée et son montant minimal est fixé à 100 euros bruts par mois.

¹ Décret n° 2023-754 du 10 août 2023 portant application des articles 18 et 25 de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatifs à la revalorisation des minima de pension, à la pension d'orphelin, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'assurance vieillesse des aidants.

² Amendements n° 2059 rect. ter de Bruno Retailleau, n° 4736 d'Elisabeth Doineau (commission des affaires sociales) et n° 2569 du Gouvernement.

³ Décret n° 2023-754 du 10 août 2023 portant application des articles 18 et 25 de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatifs à la revalorisation des minima de pension, à la pension d'orphelin, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'assurance vieillesse des aidants.

Le II modifie le code rural et de la pêche maritime. Deux mesures d'application étaient prévues, qui ont été prises :

- le 3° du II prévoit que le plafond de pensions à partir duquel la majoration de pension est écartée n'est plus nécessairement égale au plafond de l'Aspa, mais est fixé par décret, à un niveau éventuellement supérieur. **Ce décret a bien été pris¹** ;

- le 4° du II, inséré par quatre amendements identiques² adoptés par le Sénat avec un avis favorable de la commission des affaires sociales et du Gouvernement, prévoit d'étendre au montant et au plafond de la pension majorée de référence (PMR) pour les non-salariés agricoles les règles d'indexation plus favorables instaurées par la présente loi pour le minimum de pension majoré (Mico majoré) applicable aux régimes alignés (avec une indexation sur le Smic, et non plus sur l'inflation). **Ce décret a bien été pris³**.

Cet article prévoyait également trois dernières mesures d'application, qui ont elles aussi été prises :

- le III, qui modifie le code des pensions civiles et militaires de retraite, prévoit que dans le cas du minimum de pension, un décret en Conseil d'État détermine les conditions de prise en compte des périodes validées au titre de l'AVPF et de l'AVA pour l'ouverture du droit au minimum garanti (Miga) du régime de la fonction publique. **Ce décret a bien été pris⁴** ;

- le IV prévoit que les montants des majorations relatives aux minima de pension des régimes alignés et du régime des non-salariés agricoles sont augmentés par décret pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023. **Ce décret a bien été pris⁵** ;

¹ Décret n° 2023-754 du 10 août 2023 portant application des articles 18 et 25 de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatifs à la revalorisation des minima de pension, à la pension d'orphelin, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'assurance vieillesse des aidants.

² Amendements n° 2060 rect. bis de Bruno Retailleau, n° 2052 de Nadia Sollogoub (groupe Union Centriste), n° 3389 de Didier Rambaud (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants), n° 4602 de Joël Labbé.

³ Décret n° 2023-754 du 10 août 2023 portant application des articles 18 et 25 de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatifs à la revalorisation des minima de pension, à la pension d'orphelin, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'assurance vieillesse des aidants.

⁴ Décret en Conseil d'État n° 2023-752 du 10 août 2023 relatif à la revalorisation des minima de pension, à la pension d'orphelin, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'assurance vieillesse des aidants.

⁵ Décret n° 2023-754 du 10 août 2023 portant application des articles 18 et 25 de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatifs à la revalorisation des minima de pension, à la pension d'orphelin, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'assurance vieillesse des aidants.

- le V prévoit que les pensions de vieillesse personnelles de base du régime général, ainsi que les pensions du régime des salariés agricoles ayant pris effet avant le 31 août 2023, sont sous certaines conditions¹ assorties d'une majoration, dont le montant est défini par décret. **Ce décret a bien été pris².**

g) Dispositions relatives à Mayotte (articles 19 et 20)

Deux articles sont relatifs à Mayotte.

L'article 19, inséré par le Sénat³ avec un avis favorable de la commission des affaires sociales et du Gouvernement, majore à titre exceptionnel au 1^{er} septembre 2023 les pensions de retraite à Mayotte, pour des montants et dans des conditions fixées par décret. **Ce décret a bien été pris⁴.** Il fixe à 50 euros bruts le montant mensuel de la majoration exceptionnelle des montants des pensions de retraite mahoraises, à 100 euros bruts le montant maximal de la majoration exceptionnelle de pension pour les retraités ayant liquidé leur retraite à taux plein et à 10 % la revalorisation exceptionnelle des salaires portés au compte des assurés mahorais pour le calcul de leur pension.

L'article 20, également inséré par le Sénat⁵ avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, revalorise à titre exceptionnel l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) à Mayotte à compter du 1^{er} septembre 2023 d'un montant forfaitaire fixée par décret. **Ce décret a bien été pris⁶.** Cette revalorisation est de 150 euros.

h) Prise en compte dans le salaire annuel moyen des 25 meilleures années des indemnités journalières versées dans le cadre des congés maternité ayant débuté avant le 1^{er} janvier 2012 (article 22)

Cet article, inséré par quatre amendements identiques⁷ adoptés par le Sénat avec l'avis favorable de la commission des affaires sociales et du

¹ La pension doit avoir été liquidée à taux plein et la durée totale des périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré doit être supérieure ou égale à une durée fixée par décret.

² Décret n° 2023-754 du 10 août 2023 portant application des articles 18 et 25 de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatifs à la revalorisation des minima de pension, à la pension d'orphelin, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'assurance vieillesse des aidants.

³ Amendement n° 2295 rect. de Thani Mohamed Soilihi (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants).

⁴ Décret n° 2023-966 du 20 octobre 2023 portant application des articles 19, 20 et 26 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

⁵ Amendements n° 2024 de Hervé Marseille (groupe Union Centriste), n° 2296 de Thani Mohamed Soilihi (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants) et n° 3413 de Raymonde Poncet Monge.

⁶ Décret n° 2023-966 du 20 octobre 2023 portant application des articles 19, 20 et 26 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

⁷ Amendements n° 475 rect. d'Annick Billon (groupe Union Centriste), n° 1906 de Patricia Schillinger (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants), n° 3104 rect. d'Henri Cabanel, n° 3414 de Raymonde Poncet Monge.

Gouvernement, étend une mesure prévue par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites relative à la prise en compte dans le salaire de base retenu pour le calcul des indemnités journalières versées dans le cadre des congés maternité commencés après le 1^{er} janvier 2012.

Selon le droit jusqu'alors en vigueur, cette mesure ne s'appliquait qu'aux congés maternité commencés après le 1^{er} janvier 2012.

Cet article prévoit que cette disposition s'applique également aux femmes ayant eu des enfants antérieurement au 1^{er} janvier 2012 et partant en retraite à compter du 1^{er} septembre 2023.

Il prévoit que ces indemnités sont évaluées sur une base forfaitaire, selon des modalités fixées par décret, en tenant compte du montant dont peut bénéficier un salarié rémunéré au niveau du salaire médian l'année précédant le congé de maternité. Alors que la loi prévoit un décret simple, ces modalités sont fixées par un **décret en Conseil d'État**¹, qui définit ces montants forfaitaires².

i) Prise en compte pour la retraite des travaux d'utilité collective (article 23)

Le **I de l'article 23** permet l'assimilation à des périodes cotisées pour la retraite, des **périodes de stage relevant d'anciens dispositifs dont les cotisations sociales ont été prises en charge par l'État et ayant pour finalité l'insertion dans l'emploi par la pratique d'une activité professionnelle**.

Le **décret en Conseil d'État n° 2023-799 du 21 août 2023** définit les stages ainsi comptés comme périodes d'assurance, à raison d'**un trimestre pour chaque période de cinquante jours** :

- les **travaux d'utilité collective (TUC)** ;
- les stages pratiques en entreprise des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes ;
- les stages Jeunes volontaires ;
- les programmes d'insertion locale (PIL) sous réserve que la période ne soit pas déjà prise en considération au titre du 2° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale ;
- les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)³.

¹ Décret en Conseil d'État n° 2023-799 du 21 août 2023 portant application des articles 10, 11, 22 et 23 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

² Le montant forfaitaire est égal à une fraction du salaire médian de l'année précédant la naissance : 140/365 pour les deux premières naissances ; 228/365 pour les naissances au-delà de la deuxième ; 298/365 pour les naissances multiples de jumeaux ; 403/365 pour les naissances multiples de plus de deux enfants.

³ Décret n° 2023-799 du 21 août 2023 portant application des articles 10, 11, 22 et 23 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Art. 4.

Le **II** prévoit une **prise en charge par l'État, sur une base forfaitaire fixée par décret**, du coût occasionné par cette mesure pour les caisses de retraite, pour les trimestres validés au cours de l'année précédente. **Le décret nécessaire à l'application de cette mesure n'a pas encore été publié.**

j) La possibilité d'assujettissement des indemnités d'élus aux cotisations sociales (article 23)

Le **III de l'article 23**, issu d'amendements sénatoriaux, offre la possibilité aux élus locaux qui perçoivent des indemnités de fonction mensuelles inférieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale d'être assujettis aux cotisations de sécurité sociale, notamment la cotisation d'assurance vieillesse, sur ces indemnités de fonction.

Par ailleurs, cet article ajoute les années de mandat électoral à la liste des situations permettant le rachat de trimestres pour la retraite.

Un décret du 30 août 2023 rend applicable ce dispositif¹.

Il prévoit notamment que **l' élu ayant opté pour l'assujettissement de ses indemnités peut y renoncer à tout moment pendant la durée de son mandat².**

k) La bonification de la durée d'assurance pour les sapeurs-pompiers volontaires (article 24)

Issu d'amendements adoptés au Sénat, **l'article 24** instaure une **bonification pour les sapeurs-pompiers volontaires** sous la forme de l'attribution de trimestres supplémentaires pris en compte pour la détermination du taux de calcul de la pension et la durée d'assurance dans le régime, **dans des conditions et des limites prévues par décret en Conseil d'État.**

Alors que sa parution était annoncée pour novembre 2023, **ce décret n'a toujours pas été publié à ce jour.**

l) La création d'une assurance vieillesse pour les aidants

L'article 25 crée une assurance vieillesse pour les aidants (AVA) à laquelle sont affiliés ceux qui relevaient de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) au titre de la charge d'un enfant ou d'un proche handicapé ainsi que de nouvelles catégories d'aidants. L'AVA permet une meilleure lisibilité des dispositifs de solidarité pour les aidants, et augmente le champ des aidants éligibles par la suppression de la condition de cohabitation et de lien familial étroit entre l'aidant et la personne aidée et par l'ouverture du

¹ Décret n° 2023-838 du 30 août 2023 relatif à la mise en œuvre pour les élus locaux de la faculté de cotisation et de la prise en compte des périodes de mandats pour les versements pour la retraite prévues à l'article 23 de la LFRSS pour 2023.

² Art. D. 382-34-1 du code de la sécurité sociale.

dispositif aux parents d'enfants éligibles à un complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

Le décret du 10 août 2023 rend applicable ce dispositif¹, en précisant notamment les modalités d'affiliation à l'AVA² et en fixant à 80 % le taux d'incapacité de l'enfant permettant au parent sans activité qui en a la charge d'être affilié à l'AVA³.

m) Amélioration des transitions entre l'activité et la retraite (article 26)

Cet article vise à renforcer l'attractivité du cumul emploi-retraite et à favoriser le recours à la retraite progressive.

Son I, qui modifie le code de la sécurité sociale, prévoit plusieurs dispositions réglementaires, qui ont toutes été prises :

- son 6° prévoit :

- que la pension supplémentaire obtenue dans le cadre du cumul emploi-retraite ne peut excéder un plafond annuel fixé par **décret**, qui **a bien été pris**⁴ ;

- qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions d'acquisition des droits. **Ce décret a bien été pris**⁵ ;

- qu'en cas d'urgence, le Gouvernement peut lever par décret certaines restrictions au cumul emploi-retraite. Aucun décret de ce type n'a été pris, mais **il ne s'agissait que d'une faculté** ;

- son 7° prévoit que divers éléments du régime de la retraite progressive sont fixés « *par voie réglementaire* », comme les conditions dans lesquelles la fraction de retraite servie varie en fonction de divers critères⁶ ou l'application du régime à certains assurés (notamment à temps partiel). Ces précisions figurent dans **un décret en Conseil d'État et un décret simple**⁷ ;

¹ Le décret n° 2023-754 du 10 août 2023 portant application des articles 18 et 25 de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatifs à la revalorisation des minima de pension, à la pension d'orphelin, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'assurance vieillesse des aidants.

² Articles D. 381-3 et D. 381-4 du code de la sécurité sociale.

³ Article D. 381-5 du code de la sécurité sociale.

⁴ Décret n° 2023-753 du 10 août 2023 portant application de l'article 26 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatif au cumul emploi retraite et à la retraite progressive.

⁵ Décret en Conseil d'État n° 2023-751 du 10 août 2023 relatif au cumul emploi retraite et à la retraite progressive.

⁶ Durée de travail à temps partiel ou à temps réduit, diminution des revenus professionnels, cessation progressive de l'activité agricole ; délai à partir duquel est prise en compte la modification du temps de travail, des revenus professionnels ou de l'activité agricole conservée.

⁷ Décret en Conseil d'État n° 2023-751 du 10 août 2023 relatif au cumul emploi retraite et à la retraite progressive ; décret n° 2023-753 du 10 août 2023 portant application de l'article 26 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatif au cumul emploi retraite et à la retraite progressive.

- son 10° prévoit que la pension retraite peut être cumulée avec la pension d'invalidité « *jusqu'à un seuil et dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État* », **qui a bien été pris**¹ ;

- le a de son 18° prévoit que les revenus procurés par une activité indépendante peuvent être cumulés avec une pension de retraite relevant du même champ, « *sous réserve qu'ils soient inférieurs à des seuils adaptés selon les zones géographiques concernées et déterminés dans des conditions fixées par décret* ». Cette mesure est **déjà appliquée** par l'article D. 634-11-2 du code de la sécurité sociale ;

- le a de son 19° prévoit que les revenus procurés par une activité relevant du régime d'assurance vieillesse des professions libérales peuvent être cumulés avec une pension de retraite relevant du même champ, « *sous réserve qu'ils soient inférieurs à un seuil déterminé dans des conditions fixées par décret* ». Cette mesure est **déjà appliquée** par l'article D. 634-10 du code de la sécurité sociale.

Le II, qui modifie le code des pensions civiles et militaires de retraite, prévoit quant à lui, dans son 6°, que la pension complète est liquidée en tenant compte des services accomplis pendant la durée de perception de la pension partielle et du montant de la pension initiale, « *dans des conditions fixées par voie réglementaire* ». **Cette disposition a bien été prise**².

Le V, qui modifie le code du travail, prévoit dans ses 3° et 4° que lorsqu'un salarié demande à travailler à temps réduit ou à temps partiel dans le cadre de la retraite progressive, il adresse sa demande, « *dans des conditions fixées par décret* », à l'employeur. **Ce décret a bien été pris**³.

Le VI prévoit que les dispositions relatives au cumul emploi-retraite et à la retraite progressive des fonctionnaires sont applicables aux assurés relevant de la CNRACL ainsi qu'à ceux relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, « *dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État* ». **Ce décret en Conseil d'État a bien été pris**⁴.

¹ Décret en Conseil d'État n° 2023-751 du 10 août 2023 relatif au cumul emploi retraite et à la retraite progressive.

² Décret n° 2023-753 du 10 août 2023 portant application de l'article 26 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatif au cumul emploi retraite et à la retraite progressive.

³ Décret n° 2023-753 du 10 août 2023 portant application de l'article 26 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 relatif au cumul emploi retraite et à la retraite progressive.

⁴ Décret en Conseil d'État n° 2023-751 du 10 août 2023 relatif au cumul emploi retraite et à la retraite progressive.

n) Recours à la biométrie pour le contrôle de l'existence des bénéficiaires de pensions de retraite françaises résidant à l'étranger (article 28)

Selon l'article L. 161-24-1 du code de la sécurité sociale, inséré par la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, la preuve d'existence peut être apportée par la biométrie, ces dispositions devant être précisées par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

L'article 28 de la présente loi, inséré par un amendement de la commission des affaires sociales¹ adopté avec un avis favorable du Gouvernement, prévoit que cette disposition s'applique à compter du lendemain de la publication de ce décret en Conseil d'État, et au plus tard du 1^{er} septembre 2023.

Ce décret en Conseil d'État a bien été pris². Il autorise la création d'un traitement de données à caractère personnel, dénommé « Contrôle dématérialisé de l'existence », utilisant un système de reconnaissance faciale. Il repose sur une application vérifiant l'authenticité du titre d'identité présenté, la concordance entre les prises de vue photographique et vidéographique du visage de la personne et la photographie extraite ou figurant sur ce titre d'identité, ainsi que l'existence effective de la personne.

Toutefois, le contrôle biométrique de l'existence restera une option à la discrétion du bénéficiaire, qui demeurera libre de choisir de remplir un certificat d'existence. Il s'agit donc davantage d'une mesure de simplification pour les retraités résidant hors de France que d'un véritable moyen de lutte contre la fraude.

10. Loi n° 2023-378 du 19 mai 2023 visant à améliorer l'encadrement des centres de santé

La loi du 19 mai 2023 visant à améliorer l'encadrement des centres de santé a pour objet de répondre aux graves dysfonctionnements mis au jour par les affaires ayant impliqué les centres Dentexia en 2015 et Proxidentaire en 2021, qualifiées de « scandales sanitaires ». La prolifération non régulée de ces centres, en particulier dentaires et ophtalmologiques, s'est accompagnée de pratiques opaques et non éthiques, orientées par la recherche du profit.

Le législateur a donc souhaité doter l'État de moyens de contrôle suffisants et adéquats pour encadrer l'activité des centres de santé et remédier aux insuffisances d'un cadre législatif et réglementaire trop souple, insusceptible de prévenir les dérives constatées et les préjudices importants

¹ Amendement n° 2183.

² Décret en Conseil d'État n° 2023-688 du 28 juillet 2023 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel pour le contrôle de l'existence des bénéficiaires d'une pension de vieillesse résidant à l'étranger.

dont les patients ont été victimes. Ce texte, d'initiative parlementaire, avait été soutenu par le Gouvernement qui l'avait jugé profondément nécessaire.

Six des douze articles de cette loi nécessitent la publication de textes réglementaires d'application pour être effectivement mise en œuvre. **Lors de la présentation du texte en première lecture, le Gouvernement, par la voix de la ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé, s'était engagée à une publication rapide des décrets d'application.** Pourtant, près d'un an après la promulgation de la loi, aucun des textes attendus n'a encore été publié.

Malgré le constat réitéré de situations de fraudes et l'existence de pratiques mettant en péril la qualité et la sécurité des soins, le Gouvernement n'a, sans raison valable, publié aucun des décrets et arrêtés prévus par la loi. **Cette inaction s'apparente à une faute vis-à-vis des usagers du système de santé**, tant les abus recensés ont pu conduire à des conséquences dramatiques, c'est-à-dire à des mutilations physiques doublées d'escroqueries financières.

Par ailleurs, l'article 12 qui prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les moyens à allouer aux ARS pour réaliser les opérations prévues par la proposition de loi, n'a pas davantage été remis au Parlement. Cette demande de rapport répondait à la préoccupation relative à la charge de travail que le nouveau régime d'autorisation des activités dentaires et ophtalmologiques et l'analyse des documents transmis en vue de l'obtention d'un agrément devaient exiger de la part des agences régionales de santé. **À ce jour, faute d'évaluation, la capacité des ARS à mettre en œuvre dans des conditions adéquates les dispositions de la présente loi demeure incertaine.**

a) Le rétablissement d'une procédure d'agrément

L'article 1^{er} a prévu un rétablissement d'agrément pour les centres de santé au titre de leurs activités dentaires, ophtalmologiques et orthoptiques.

Les centres de santé ou leurs antennes comportant l'une de ces activités sont soumis, **pour ces seules activités, à l'agrément du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), qui vaut autorisation de dispenser des soins aux assurés sociaux dans le centre ou l'antenne concerné.**

En vue d'obtenir cet agrément, le représentant légal de l'organisme gestionnaire doit **adresser au directeur général de l'agence régionale de santé.**

Si la mesure d'agrément prévue à cet article est d'application directe, une instruction ministérielle à destination des ARS a précisé à l'été 2023 le modèle de ce dossier¹. En outre, sollicité par la commission, le ministère chargé de la santé et de la prévention a indiqué que plusieurs séminaires ont été conduits afin de garantir une application opérationnelle de la loi et accompagner les agences régionales de santé juridiquement et dans leur méthodologie de traitement des dossiers, alors que celles-ci ont en effet été confrontées à de nombreuses difficultés dans le traitement des dossiers, leurs retours ayant « *fortement contribué à la modification des textes d'application et à leur corrélation avec les besoins du terrain* ».

Le dossier de demande d'agrément comprend le projet de santé, les déclarations des liens d'intérêts de l'ensemble des membres de l'instance dirigeante et les contrats liant l'organisme gestionnaire à des sociétés tierces. Ce dernier point était appelé à être précisé, des critères devant être définis par voie réglementaire. Or, force est de constater que les critères que la loi appelait le Gouvernement à préciser ne trouvent pas d'indications dans l'instruction précitée.

Enfin, la commission s'est interrogée sur la mise en œuvre concrète de cet article, un an après son adoption. Sur ce point, le ministère chargé de la santé et de la prévention a indiqué que « *la quasi-totalité des centres concernés ont déposé une demande d'agrément* ».

Quantification des demandes d'agrément en valeurs absolues

Nombre de dossiers instruits & validés par l'ARS	Nombre de dossiers instruits & refusés par l'ARS	Nombre de dossiers dont l'instruction est en cours	Nombre de demandes d'agrément reçues par l'ARS
1510	24	521	2055

Source : Ministère de la santé et de la prévention, en réponse au questionnaire de la commission

Pour les quatorze agences ayant répondu au ministère, les demandes se ventilent ainsi comme suit : **validation à 73,5 %**, refus pour 1,2 %, quand 25,4 % des demandes demeurent en cours de traitement.

Un nouveau point d'évaluation devra être fait au cours des mois à venir, quant à la **capacité des ARS à effectivement traiter dans des délais raisonnables l'ensemble des demandes reçues et à assurer les contrôles nécessaires, en particulier au cours de l'année suivant la délivrance de l'agrément provisoire.**

¹ Instruction n° DGOS/PF3/2023/124 du 28 juillet 2023 relative à l'application de la loi n° 2023-378 du 19 mai 2023 visant à améliorer l'encadrement des centres de santé.

b) Des mesures visant à prévenir des dérives de gestion et à renforcer la transparence des pratiques

Poursuivant un objectif de qualité et de sécurité des soins, **l'article 6 institue un comité dentaire ou un comité médical rassemblant l'ensemble des professionnels médicaux du centre dans les centres dentaires et ophtalmologiques employant plus d'un personnel médical**. Ce comité se voit confier, conjointement avec le gestionnaire du centre, la politique d'amélioration continue de la qualité, de la pertinence et de la sécurité des soins ainsi que la formation continue des professionnels de santé. Ce dispositif vise à assurer un équilibre des pouvoirs entre les gestionnaires administratifs et les médecins exerçant dans le centre et à garantir le respect des compétences du corps médical en matière de qualité et de sécurité des soins. Il associe les représentants du personnel soignant ainsi que les usagers du centre, au moins une fois par an.

Les missions et les modalités de son fonctionnement, qui devaient être précisées par décret, **n'ont toutefois jamais été définies plus précisément par le Gouvernement, le décret n'ayant pas été publié**. Ces comités, qui devaient contribuer à renforcer la qualité, la pertinence et la sécurité des pratiques, par la formalisation d'une politique interne confiée à une instance médicale, n'ont donc pu être mis en œuvre.

L'article 6 prévoit par ailleurs diverses dispositions de nature à garantir la transparence du centre sur l'identité des professionnels de santé y exerçant, notamment l'affichage visible de l'identité et des fonctions de tous les médecins et chirurgiens-dentistes du centre.

L'article 7 attribue aux professionnels de santé salariés des centres de santé un numéro personnel afin de faciliter la traçabilité par les caisses d'assurance maladie des actes qu'ils réalisent.

Il est renvoyé au décret mentionné au premier alinéa de l'article L. 161-33 du code de la sécurité sociale pour préciser les cas dans lesquels le numéro personnel du professionnel de santé ainsi que le numéro identifiant la structure au sein de laquelle l'acte, la consultation ou la prescription a été réalisé, figure sur les documents transmis aux caisses d'assurance maladie en vue du remboursement ou de la prise en charge des soins dispensés par ces praticiens.

Si l'article R. 161-42 du code de la sécurité sociale prévoit les mentions devant apparaître sur les feuilles de soins pour ouvrir droit à remboursement de l'assuré, les dispositions de cet article doivent faire l'objet de précisions dans **un décret dont la publication reste attendue**.

L'article 8 précise les conséquences d'une décision de suspension ou de fermeture de centre en rendant obligatoire la publicité des décisions de sanction financière prises par le directeur général de l'ARS à l'encontre d'un centre. Ce dispositif vise à renforcer la dimension dissuasive des sanctions.

Il précise les modalités de communication de toute décision de suspension ou de fermeture d'un centre à la Cnam et aux conseils des ordres compétents, ainsi que l'information par l'ARS des patients bénéficiant de soins dans le centre concerné en cas de fermeture définitive.

L'article sécurise les conditions de délivrance du récépissé de l'engagement de conformité ou l'agrément nécessaire à l'ouverture d'un nouveau centre en prévoyant que le directeur général de l'ARS refuse cette délivrance en cas de suspension de l'activité d'un centre ou de fermeture d'un centre ou de l'une de ses antennes. Ce refus constitue donc une compétence liée par le directeur de l'ARS.

Il crée enfin un **répertoire national qui recense l'ensemble des mesures de suspension et de fermeture de centres de santé** et dont le contenu et les modalités de mise en œuvre sont précisées par décret. **Cette mesure**, présentée comme un garde-fou devant permettre aux ARS de contrôler les éventuels antécédents des gestionnaires préalablement à toute décision, notamment en cas de demande d'ouverture d'un nouveau centre, **n'a toutefois pu être mise en œuvre faute de publication du décret d'application prévu par la loi.**

L'article 9 prévoit la certification des comptes du gestionnaire d'un centre par un commissaire aux comptes dès lors qu'ils remplissent des critères fixés par décret. Il s'agit ici de renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation d'un seuil minimal pour l'obligation de certification, ainsi que les modalités de transmission de ces comptes au directeur général de l'ARS et aux organismes de sécurité sociale.

Cet article vise à prévenir les dérives financières de certains centres documentées par les scandales. Les textes réglementaires n'ont néanmoins pas été publiés, laissant l'article législatif inapplicable en l'état.

c) Un renforcement des mesures de sanction

L'article 11 renforce les pouvoirs de sanction du directeur général de l'ARS vis-à-vis des centres :

- d'une part, en élargissant les hypothèses dans lesquelles celui-ci peut prononcer une sanction financière à l'encontre d'un centre de santé aux cas de manquement compromettant la qualité ou la sécurité des soins, de non-respect des dispositions législatives et réglementaires régissant l'activité de ces centres de santé et aux cas d'abus ou de fraudes commises à l'égard des organismes de sécurité sociale ou des assurés sociaux ;

- d'autre part, en renvoyant au décret la fixation d'un barème de sanctions établi en fonction de la gravité des manquements constatés et rehausse les valeurs plafond de ces sanctions financières, portant la valeur de l'amende maximale de 150 000 à 500 000 euros, et celle de l'astreinte journalière de 1 000 à 5 000 euros.

Toutefois, l'absence de publication du décret attendu n'a pas permis de fixer ce barème de sanctions. La possibilité de recourir aux nouveaux montants de sanction inscrits dans la loi apparaît donc fragile, faute de précision relative aux modalités de détermination du barème, dans la perspective d'un éventuel contentieux où un centre viendrait à contester la sanction infligée.

L'article prévoit également que le directeur de l'ARS informe de tout manquement susceptible de compromettre la qualité ou la sécurité des soins les instances ordinales compétentes afin de leur permettre, le cas échéant, de diligenter les contrôles utiles et d'engager les procédures disciplinaires correspondantes.

11. Loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé

Ce texte d'initiative parlementaire, largement soutenu et enrichi par le Gouvernement, nécessite vingt textes d'application. Au 31 mars 2024, l'application réglementaire paraissait très insuffisante puisque seuls 5 textes avaient effectivement pris. Interrogé par Corinne Imbert, rapporteure de la commission, le 3 avril 2024, Frédéric Valletoux, ministre délégué chargé de la santé et de la prévention, a annoncé en séance publique que tous les textes en attente de publication seraient parus d'ici à l'été 2024¹.

La commission ne peut que **déplorer ces longs délais d'application réglementaire**. Elle rappelle que le Gouvernement avait refusé de repousser l'examen de ce texte au Sénat malgré la tenue concomitante de négociations conventionnelles, du fait de l'urgence des mesures qu'il porte.

a) L'accès direct aux infirmiers en pratique avancée et masseurs-kinésithérapeutes

• L'**article 1^{er}** de la loi n° 2023-379 vise, sous certaines conditions, à autoriser :

- l'accès direct aux infirmiers en pratique avancée (IPA) exerçant dans les établissements de santé, dans les établissements et services médico-sociaux (ESMS) et, en ville, dans certaines structures d'exercice coordonné ;

- la primo-prescription, par des IPA, de certains produits ou prestations soumis à prescription médicale obligatoire.

Pour chacune de ces deux mesures, des actes réglementaires étaient attendus qui n'ont, près d'un an après la promulgation de la loi, toujours pas été publiés.

¹ JORF, compte rendu intégral de la séance du 3 avril 2024.

D'une part, la loi permet un accès direct aux IPA exerçant, en ville, au sein de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP), de centres de santé ou d'équipes de soins primaires ou spécialisés. En revanche, elle ne permet un accès direct aux IPA exerçant au sein de communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans. Doivent être précisés :

- par un décret pris après avis de la Haute Autorité de santé (HAS), les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation ;

- par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, la liste des territoires participant à cette expérimentation, dans la limite de six départements dont deux départements d'outre-mer.

D'autre part, la loi permet aux IPA, désormais, de primo-prescrire certains produits de santé et prestations soumis à prescription médicale obligatoire, énumérés par un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Académie nationale de médecine, de la HAS, des ordres et représentants des professionnels¹.

À ce jour, **aucun de ces actes réglementaires n'a encore été publié**. Interrogé au Sénat, le ministre délégué chargé de la santé et de la prévention a indiqué que « *pour ce qui concerne les IPA, la concertation commence.* »² Il a assuré que les décrets relatifs à la primo-prescription et à l'accès direct seraient pris « *d'ici l'été prochain* ».

La commission des affaires sociales regrette que ces mesures, présentées comme urgentes lors de l'examen du texte, demeurent **largement inappliquées près d'un an après la promulgation de la loi**. Elle rappelle qu'une expérimentation de l'accès direct aux IPA et de la primo-prescription était, déjà, prévue par des dispositions des lois de financement de la sécurité sociale pour 2022 et 2023 restées entièrement inappliquées³. Elle souligne, enfin, que ces mesures demeurent très attendues des professionnels de santé, et appelle le Gouvernement à permettre rapidement leur pleine application.

- L'**article 3** permet l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes exerçant, en ville, au sein de MSP, de centres de santé et d'équipes de soins primaires ou spécialisés. En revanche, il n'autorise l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes exerçant en CPTS qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, dans six départements dont deux départements d'outre-mer.

¹ Article L. 4301-1 du code de la santé publique.

² JORF, compte rendu intégral de la séance du 3 avril 2024.

³ Article 76 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 et article 40 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Doivent être précisés par un décret pris après avis de la HAS et de l'Académie nationale de médecine, les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation, les départements concernés ainsi que les conditions d'évaluation en vue d'une éventuelle généralisation.

Saisie le 8 août 2023, la HAS a adopté un avis le 9 novembre dernier, recommandant notamment de limiter l'expérimentation à la population adulte et à un nombre de séances dépendant des symptômes observés et de l'existence d'un diagnostic médical préalable.

Le décret indispensable au lancement de l'expérimentation n'a, toutefois, toujours pas été publié par le Gouvernement. La commission des affaires sociales juge ce retard d'autant plus regrettable qu'une expérimentation de l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes était déjà prévue par des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, restées entièrement inappliquées¹. Interrogé, le ministre a indiqué que celui-ci serait pris « *dans le courant du mois d'avril* »².

b) Les mesures portant extension des compétences des professionnels de santé

- **L'article 2** de la loi vise à permettre aux infirmiers exerçant en établissement de santé, en ESMS ou, en ville, au sein d'une MSP, d'un centre de santé ou d'une équipe de soins primaires ou spécialisés de prendre en charge la prévention et le traitement de plaies et de prescrire, dans ce cadre, des examens complémentaires et des produits de santé.

Les conditions de cette prise en charge doivent être définies par un décret en Conseil d'État et la liste des prescriptions autorisées fixée par arrêté, pris après avis de la HAS. À ce jour, **aucun de ces actes réglementaires n'a été publié par le Gouvernement** et ces dispositions demeurent donc largement inappliquées.

Interrogé, le Gouvernement indique envisager une publication dans les prochaines semaines. La commission souligne l'impatience de la profession infirmière, la rénovation du cadre légal et réglementaire applicable à cette profession demeurant depuis trop longtemps attendue.

- **L'article 5** prévoit **l'élargissement des compétences des assistants dentaires ayant reçu une formation complémentaire**. Ces assistants dentaires dits de niveau II sont ainsi autorisés à contribuer aux actes d'imagerie à visée diagnostique, aux actes prophylactiques, aux actes orthodontiques et à des soins postchirurgicaux.

Une modification³ de l'arrêté du 8 juin 2018 prévoyant les conditions de formation conduisant au titre d'assistant dentaire est intervenue sans toutefois que ce nouvel arrêté ne prévoie la formation complémentaire pour

¹ Article 73 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

² JORF, compte rendu intégral de la séance du 3 avril 2024.

³ Au moyen de l'arrêté du 19 juillet 2023 modifiant l'arrêté du 8 juin 2018 relatif à la formation conduisant au titre d'assistant dentaire.

les nouveaux actes ouverts aux assistants dentaires. De même, une modification par décret de l'article R. 4393-8 du code de la santé publique est nécessaire afin de déterminer la liste précise des activités ou actes que l'assistant dentaire peut se voir confier sous réserve d'avoir validé la formation complémentaire. Ce décret doit être pris après avis de l'Académie nationale de médecine et de l'Académie nationale de chirurgie dentaire. **En l'état, cet article demeure donc inapplicable.**

- L'article 12 permet aux opticiens-lunetiers d'adapter une prescription médicale de verres correcteurs ou de lentilles de contact lors de la première délivrance de ces dispositifs médicaux, avec l'accord écrit du praticien prescripteur. À l'initiative de la commission, un décret doit déterminer les conditions dans lesquelles cette adaptation par les opticiens-lunetiers pourra s'effectuer. De telles conditions de durées dans lesquelles l'adaptation est possible sont déjà prévues par le droit existant pour le renouvellement de la prescription¹.

La commission regrette que ce décret n'ait pas été publié alors qu'il s'agit d'une mesure règlementaire d'harmonisation et de mise en cohérence avec l'état du droit.

- L'article 13 autorise les orthoprothésistes, les podoprothésistes et les orthopédistes-orthésistes à adapter, dans le cadre d'un renouvellement, les prescriptions médicales initiales d'orthèses plantaires de moins de trois ans, sauf opposition du médecin. **Le décret d'application de cette mesure, prévoyant les conditions dans lesquelles ce pouvoir d'adaptation pourra s'exercer n'a pas été publié au 31 mars 2024.** La commission ne peut que s'étonner de ce retard alors que l'article 13 est issu d'un amendement gouvernemental inséré à l'Assemblée nationale et que, depuis avril 2022, le Gouvernement annonçait mener des réflexions sur cette évolution du droit².

c) L'élargissement de champ de la permanence des soins ambulatoires

L'article 7 de la loi vise à permettre aux sages-femmes, aux chirurgiens-dentistes et aux infirmiers de concourir à la permanence des soins ambulatoires. Il prévoit que les mesures d'application de ces dispositions, et notamment les modalités de rémunération des professionnels impliqués, sont fixées par décret.

Aucun décret n'a, à ce jour, été pris sur ce fondement. Interrogé, le Gouvernement indique envisager une publication dans les prochaines semaines.

¹ Les articles D. 4362-11-1 et D. 4362-12-1 du code de la santé publique prévoient ces conditions.

² Questions écrites, réponse du ministère des solidarités et de la santé publiée dans le JO Sénat du 28 avril 2022.

d) Les mesures modifiant le statut et les conditions d'exercice de certaines professions du secteur de la santé

- **L'article 9** – au 1° – reconnaît aux préparateurs en pharmacie une compétence pérenne pour administrer, sous la supervision d'un pharmacien, des vaccins dont la liste est déterminée par arrêté. Ce dernier doit également prévoir la liste des personnes susceptibles de bénéficier de ces vaccins et les conditions de vaccination. **Près d'un an après la promulgation de la loi, cet arrêté, attendu par les préparateurs en pharmacie et les pharmaciens d'officine, n'a pas été publié.** La commission déplore que n'ait, à tout le moins, pas été déjà pérennisé la compétence reconnue exceptionnellement en temps de crise sanitaire aux préparateurs en pharmacie pour les pathologies que sont la covid-19, la grippe saisonnière et la variole du singe.

L'article 9 – aux 2° et 3° – réforme également les conditions permettant d'exercer les professions de préparateur en pharmacie ou de préparateur en pharmacie hospitalière dans une optique de montée en qualification de ces métiers. Les modifications législatives et réglementaires devaient être promulguées avant la fin du premier semestre 2023 puisque près de 3 000 étudiants devaient, dès 2023, être diplômés du nouveau diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques (DEUST) de préparateur ou technicien en pharmacie. **Un décret en date du 5 juillet 2023¹** a bien mis en œuvre la réforme comme il était attendu.

- **L'article 10**, inséré au Sénat par un amendement gouvernemental, vise à assouplir la rédaction de la loi afin de permettre la montée en qualification de la profession de diététicien. Cet article 10 présente ainsi quelques similitudes avec le précédent article puisqu'il vient rendre légale une réforme déjà engagée de la formation d'une profession de santé. Cependant, **cet article, soumis à une urgence moins impérieuse** – la première promotion du nouveau bachelier universitaire de technologie (BUT) ne devant être diplômée qu'en 2024 – **n'a pas été rendu applicable avec une même diligence** ; les textes réglementaires attendus n'ont pas été publiés au 31 mars 2024.

- **L'article 14** vise à reconnaître les assistants de régulation médicale (ARM) comme une profession de santé en les intégrant au livre III de la quatrième partie du code de la santé publique réunissant, notamment, auxiliaires médicaux, aides-soignants et assistants dentaires. Plusieurs des dispositions ainsi ajoutées prévoient l'intervention d'actes réglementaires pour :

D'abord, sont définies par voie réglementaire les conditions dans lesquelles peuvent exercer la profession :

- de manière pérenne, les personnes titulaires du diplôme d'ARM ;

¹ Décret n° 2023-564 du 5 juillet 2023 relatif aux conditions d'exercice de la profession de préparateur en pharmacie et de préparateur en pharmacie hospitalière.

- jusqu'au 1^{er} janvier 2026, les personnes qui n'en sont pas titulaires.

Un décret n° 2023-620 du 18 juillet 2023 a, sur ce fondement, précisé les modalités d'accès au diplôme, par certification ou formation en alternance¹.

Par ailleurs, plusieurs dispositions relatives aux conditions d'exercice de ressortissants d'États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent être précisées par voie réglementaire. Un décret en Conseil d'État doit ainsi fixer :

- la composition et le fonctionnement de la commission chargée d'émettre un avis sur les demandes d'autorisation d'exercice formulées par des candidats titulaires de titres de formation délivrés ou reconnus par un État membre ou partie ;

- les conditions dans lesquelles un tel candidat peut être soumis à une mesure de compensation, lorsque l'examen des qualifications professionnelles fait apparaître des différences substantielles avec les qualifications requises pour l'exercice de la profession en France ;

- les conditions de prestation de service en France de ressortissants d'un État membre ou partie autorisés à exercer légalement leurs activités d'ARM dans celui-ci.

La nature des mesures de compensation exigibles et les modalités de déclaration préalable d'une prestation de service doivent, par ailleurs, être précisées par arrêté du ministre chargé de la santé.

Aucun de ces actes réglementaires n'ayant encore été pris, les dispositions relatives aux conditions d'exercice des ressortissants d'États membres ou parties demeurent encore largement inapplicables.

e) Diverses mesures

• L'**article 17** modifie le régime d'autorisation des professionnels de santé pour la réalisation des tests, recueils et traitements de signaux biologiques qui ne sont pas considérés comme des examens de biologie médicale. Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 6211-3 du code de la santé publique contraint ainsi le pouvoir réglementaire à publier annuellement la liste des tests rapides d'orientation diagnostique (TroD) pouvant être utilisés par les professionnels de santé. L'intention de cette évolution législative est d'éviter les périodes trop longues entre la commercialisation d'un nouveau TroD et l'actualisation de l'arrêté, pris après avis de la Commission nationale de biologie médicale et du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, autorisant les professionnels de santé à réaliser le nouveau test.

¹ Décret n° 2023-620 du 18 juillet 2023 pris pour l'application du II de l'article 14 de la loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.

L'arrêté¹ fixant la liste des tests, recueils et traitements de signaux biologiques concernés a bien été modifié depuis la promulgation de la présente loi. Un arrêté du 13 juillet 2023² a ajouté aux tests pouvant être réalisés par les pharmaciens d'officine les tests urinaires de recherche *a minima* de nitriturie et de leucocyturie pour le diagnostic d'une cystite aigüe non compliquée. **Si la commission se réjouit de cette évolution, elle regrette que le Gouvernement n'ait pas tiré les conséquences de l'évolution de la base légale en prenant un arrêté annuel.** Seule la parution annuelle d'un acte réglementaire, et l'actualisation régulière contrainte de la liste de tests, permettra de parvenir au but recherché par le législateur en dépit de cette inertie du Gouvernement.

12. Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions

Ce texte, issu d'un projet de loi du Gouvernement, vise à ajuster de manière temporaire - et pérenne dans certains cas - le droit en vigueur afin de faciliter l'organisation et la tenue des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Sur les vingt-neuf articles qui le composent, trois ont été délégués à la commission des affaires sociales concernant le droit du travail, l'organisation du système de santé et la lutte contre le dopage.

a) La mise en œuvre de la polyclinique olympique et paralympique

L'**article 1^{er}** de la loi n° 2023-380 vise à créer au sein du village olympique et paralympique des jeux de Paris 2024 pour la durée de l'accueil des membres des délégations olympiques et paralympiques et des personnes accréditées, un **centre de santé dénommé « Polyclinique olympique et paralympique »**.

Cette structure, **gérée par l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (APHP)** vise à répondre à la **nécessité d'un accès immédiat à des soins primaires pour les athlètes et membres des délégations** et ainsi contribuer à satisfaire les **conditions opérationnelles du contrat ville hôte**.

¹ Arrêté du 1^{er} août 2016 déterminant la liste des tests, recueils et traitements de signaux biologiques qui ne constituent pas un examen de biologie médicale, les catégories de personnes pouvant les réaliser et les conditions de réalisation de certains de ces tests, recueils et traitements de signaux biologiques.

² Arrêté du 13 juillet 2023 modifiant l'arrêté du 1^{er} août 2016 déterminant la liste des tests, recueils et traitements de signaux biologiques qui ne constituent pas un examen de biologie médicale, les catégories de personnes pouvant les réaliser et les conditions de réalisation de certains de ces tests, recueils et traitements de signaux biologiques

Concernant la **structuration même de la polyclinique, l'adaptation du contenu du projet de santé**, du règlement de fonctionnement et de l'engagement de conformité doit faire l'objet d'un arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé d'Île-de-France, lequel est attendu pour les prochaines semaines.

Pour ce qui est du **fonctionnement de la pharmacie à usage intérieur**, les dispositions réglementaires attendues ont été prises. Ainsi, les **conditions de délivrance de médicaments ou autres produits de santé aux membres des délégations et personnes accréditées** ont été précisées en décembre 2023 par décret, comme le prévoit l'article 1^{er}¹, quand la liste des produits de santé dispensables a elle été publiée par un arrêté² au début de l'année 2024.

b) L'autorisation d'exercice des médecins et professionnels de santé étrangers impliqués

L'**article 2** de la loi n° 2023-380 vise à autoriser certains médecins et professionnels de santé étrangers, accrédités par le Comité international olympique (CIO), le Comité international paralympique (CIP) ou le Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) de Paris 2024, à exercer en France pour la durée des Jeux.

Les deuxième et troisième alinéas autorisent, ainsi, les professionnels de santé accrédités qui accompagnent les délégations des fédérations internationales, des organismes du Mouvement olympique ou des comités paralympiques listés par arrêté, à exercer leur profession à l'égard des personnels et des membres des délégations qu'ils accompagnent pour une période ne pouvant aller au-delà du 31 décembre 2024.

Un arrêté du 29 décembre 2023, nécessaire à l'application de ces dispositions, a listé les organismes concernés. Ceux-ci comprennent notamment le Tribunal arbitral du sport, l'Agence mondiale antidopage et toute personne de droit public ou privé ayant conclu un contrat de partenariat marketing avec Paris 2024. L'arrêté prévoit également que l'autorisation s'appliquera pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024.

¹ Décret n° 2023-1145 du 5 décembre 2023 relatif aux conditions de délivrance des produits de santé par la pharmacie à usage intérieur de la polyclinique des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.

² Arrêté du 4 janvier 2024 fixant la liste des médicaments et produits ou objets mentionnés à l'article L. 4211-1 du code de la santé publique ou des dispositifs médicaux stériles pouvant être délivrés par la pharmacie à usage intérieur de la Polyclinique olympique et paralympique.

c) Une dérogation au repos dominical accordée par le préfet

L'article 25 de la loi du 19 mai 2023 ouvre la possibilité au préfet la possibilité d'autoriser, du 15 juin au 30 septembre 2024, des établissements de vente au détail à déroger au repos dominical s'ils se trouvent dans les communes d'implantation des sites de compétition des jeux Olympiques et Paralympiques, dans des communes limitrophes ou situées à proximité de ces sites.

Cet article n'appelait pas directement de mesure réglementaire pour son application. Cependant le **décret du 12 avril 2024¹** a entendu rappeler que, dans le cas où le préfet n'a pas choisi de permettre à l'ensemble des établissements exerçant la même activité dans le département de pouvoir déroger aux règles du repos dominical, la méconnaissance de ces mêmes règles par lesdits établissements les expose à **une amende de cinquième classe²**.

13. Loi n° 2023-567 du 7 juillet 2023 visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse dite fausse couche

Cette loi, issue d'une **proposition de loi de la députée Sandrine Josso**, n'appelait **aucune mesure d'application obligatoire**. Un décret en Conseil d'État répercutant les modifications législatives dans le cadre réglementaire a toutefois été publié. **Une mesure d'application éventuelle n'a pas été prise**, et un **rapport demandé au Gouvernement n'a pas été rendu**.

a) La suppression du délai de carence pour les arrêts de travail consécutifs à une interruption spontanée de grossesse est applicable, malgré l'absence de texte réglementaire

L'article 2 prévoit de **supprimer le délai de carence applicable aux arrêts de travail consécutifs à une interruption spontanée de grossesse**, aussi appelée « fausse couche ». La suppression du délai de carence concerne tant les assurées du régime général que les non-salariées agricoles, les agentes publiques ou les indépendantes.

La mesure devait **entrer en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard au 1^{er} janvier 2024**. **En l'absence de décret, ces dispositions sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2024**.

¹ Décret n° 2024-338 du 12 avril 2024 relatif à la dérogation au repos dominical prévue par l'article 25 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

² Article R. 3135-2 du code du travail.

b) *L'adressage des patientes par leur sage-femme dans le cadre du dispositif « Mon soutien psy » a été sécurisé par la parution d'un décret en Conseil d'État*

Afin de **favoriser l'accompagnement psychologique** des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse, l'article 4 ouvre aux sages-femmes **l'adressage des femmes et de leur conjoint à des psychologues** dans le cadre du dispositif « Mon soutien psy ». Aux termes de l'article 4, les sages-femmes pourront également **adresser toute patiente suivie**, indépendamment de la survenue d'une interruption spontanée de grossesse.

Si la mesure n'appelait pas de décret d'application obligatoire, **un décret en Conseil d'État n° 2023-1247 du 22 décembre 2023** relatif à la prise en charge des séances d'accompagnement psychologique est toutefois intervenu pour **répercuter l'ouverture de l'adressage dans le cadre de « Mon soutien psy » aux sages-femmes sur la partie réglementaire du code de la sécurité sociale**, dont sont modifiés les articles R. 162-64 et R. 162-67.

c) *Un rapport non remis sur le dispositif « Mon soutien psy »*

Un **rapport d'évaluation du dispositif « Mon soutien psy »**, prévu par l'article 79 de la LFSS pour 2022, devait être complété par une évaluation de **l'accessibilité du dispositif pour les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse**.

Des conditions de rémunération défavorables conduisaient, en effet, **près de 90 % des psychologues à faire le choix de ne pas s'inscrire dans le dispositif plus d'un an après son entrée en vigueur**, rendant son accessibilité très incertaine.

Pour garantir que l'objectif d'accentuer l'accompagnement psychologique proposé aux couples confrontés à une fausse couche puisse être atteint, la commission avait alors appelé de ses vœux une *« évaluation du dispositif [...] afin d'identifier les moyens d'encourager la participation des psychologues et de faire bénéficier du dispositif les patients en ayant le plus besoin »*.

Si la commission ne peut que **regretter que le Gouvernement n'ait pas rendu au Parlement le rapport demandé**, elle accueille favorablement les récentes déclarations du Premier ministre, annonçant une **hausse du tarif de la consultation de trente à cinquante euros**. Une telle revalorisation semble de nature à **encourager le déploiement du dispositif** auprès des professionnels.

14. Loi n° 2023-622 du 19 juillet 2023 visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité

Aucun texte réglementaire n'était attendu pour l'application de cette loi.

15. Loi n° 2023-659 du 26 juillet 2023 visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche et à renforcer la sécurité du transport maritime

Cette loi, issue d'une proposition de loi du député Didier Le Gac, est **entièrement applicable**.

a) Les règles anti-dumping applicables à tous les navires réalisant certaines liaisons maritimes internationales

Afin de lutter contre le dumping social sur certaines liaisons maritimes de transport de passagers, **l'article 1^{er}** de cette loi impose que le salaire minimum de branche s'applique à tous les employés des navires assurant des liaisons internationales touchant un port français, définies selon des **critères d'exploitation fixés par décret en Conseil d'État**. Il prévoit en outre que l'organisation du travail applicable à ces salariés doit être fondée sur une **durée de repos à terre au moins équivalente à celle de leur embarquement**. Un décret en Conseil d'État devait déterminer la durée maximale de l'embarquement « *en prenant en compte des critères d'exploitation des lignes concernées, de sécurité de la navigation et de lutte contre les pollutions marines* ».

Un décret en Conseil d'État du 29 mars 2024 a précisé¹ :

- que les navires concernés sont ceux qui ont effectué **cent vingt touchées au plus d'un port français** au cours d'une période d'un an² ;

- que la durée maximale d'embarquement sur ces navires est de **quatorze jours consécutifs**, étant précisé que les périodes de repos quotidien pris à terre n'en sont pas retranchées et ne l'interrompent pas³. Cette durée maximale est portée à vingt-et-un jours consécutifs pour les apprentis et les salariés en contrat de professionnalisation ou affectés auprès d'un autre salarié à des fins de formation⁴.

¹ Décret n° 2024-297 du 29 mars 2024 pris pour l'application de la loi n° 2023-659 du 26 juillet 2023 visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche et à renforcer la sécurité du transport maritime.

² Art. R. 5591-1 du code des transports.

³ Art. R. 5592-1 du code des transports.

⁴ Art. R. 5592-2 du code des transports.

En outre, ce décret a désigné le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) ainsi que le préfet de département comme les **autorités compétentes pour prononcer les sanctions administratives prévues par la loi**¹.

b) La mise à disposition de documents obligatoires

L'article 1^{er} de la loi prévoit par ailleurs qu'un décret fixe la liste des documents qui sont obligatoirement tenus à la disposition des membres de l'équipage et affichés dans les locaux qui leur sont réservés, ainsi que les langues dans lesquelles ces documents doivent être disponibles. Il renvoie également au décret la liste des documents tenus à la disposition des agents pouvant contrôler le navire et dont ceux-ci peuvent prendre copie.

Ces dispositions ont été rendues applicables par un **décret simple en date du 29 mars 2024**² qui a fixé ces différentes listes de documents.

Les dispositions de ce décret entreront en vigueur trois mois après sa publication.

¹ Art. R. 5596-1 du code des transports.

² Décret n° 2024-298 du 29 mars 2024 relatif aux documents obligatoires mentionnés aux articles L. 5593-1 et L. 5593-2 du code des transports.

**IV. COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

SOMMAIRE

AVANT - PROPOS	309
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	310
1. <i>Le « stock » de lois suivies par la commission</i>	<i>310</i>
2. <i>L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale</i>	<i>313</i>
3. <i>La publication des rapports d'information</i>	<i>314</i>
4. <i>La publication des ordonnances</i>	<i>316</i>
B. DEUXIÈME PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR	317
1. <i>Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement</i>	<i>317</i>
2. <i>Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)</i>	<i>319</i>
3. <i>Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets</i>	<i>321</i>
4. <i>Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France</i>	<i>332</i>
5. <i>Loi n° 2022-269 du 28 février 2022 ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace</i>	<i>336</i>
6. <i>Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture</i>	<i>338</i>
7. <i>Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables</i>	<i>339</i>
8. <i>Loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier</i>	<i>343</i>

AVANT - PROPOS

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2013 et le 30 septembre 2023 et examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Les mesures d'application comptabilisées dans ce bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 31 mars 2024 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2022-2023 (autrement dit, entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023), d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2013 et le 31 mars 2024 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

Les lois sur lesquelles la commission a été saisie pour avis et celles sur lesquelles elle a bénéficié d'une délégation au fond ne figurent pas dans cet état des lieux statistique.

Le rapport établi cette année par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les lois dont elle assure le suivi prend ainsi en compte **13 lois¹ promulguées jusqu'au 30 septembre 2023.**

¹ Les lois n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 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, 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 2021-1308 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier.

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. Le « stock » de lois suivies par la commission

2 lois examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont entrées en vigueur au cours de l'année parlementaire 2022-2023, contre 4 durant l'année parlementaire précédente. Il s'agit de :

- la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ;

- la loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier.

Le tableau suivant indique le nombre de mesures d'application attendues et prises pour ces textes :

Texte	2023-175	2023-305
Nombre de mesures attendues à terme ¹	58	2
Nombre de mesures attendues au 31 mars 2024	48	2
Nombre de mesures prises au 31 mars 2024	15 ²	2
Taux d'application au 31 mars 2024	26 %	100 %

La commission se réjouit d'un taux d'application plein pour un de ces deux textes. Ce dernier ayant été promulgué au cours du premier semestre 2023 ; le Gouvernement a en effet eu le temps de publier les deux mesures attendues.

4 lois examinées au fond par la commission ont été promulguées depuis le 1^{er} octobre 2023 : les lois n°s **2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, et 2023-1289 du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic et 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires.**

¹ Certaines mesures concernent des articles, dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars 2024. Ces mesures ont donc été exclues du calcul du taux d'application.

² 7 mesures ont été prises par les décrets n° 2024-315 du 6 avril 2024 et n° 2024-318 du 8 avril 2024 dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars et qui ont donc été exclues du calcul du taux d'application.

Ces textes, promulgués après le 30 septembre 2023, ne sont pas comptabilisés dans les statistiques du présent rapport.

a) Les lois pleinement applicables

Parmi les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2022-2023, une est déjà pleinement applicable, étant précisé que ce texte ne prévoyait que deux mesures d'application. Il s'agit de :

- la loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier.

En outre, parmi les 12 autres lois dont la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable assure le suivi de l'application au 31 mars 2024, **une loi adoptée antérieurement** est devenue applicable complètement entre le 1^{er} avril 2023 et le 31 mars 2024 :

- la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

b) Les lois partiellement applicables

Parmi les textes relevant des domaines de compétence de la commission, promulgués au cours des dix dernières années, et prévoyant des mesures d'application, **10 nécessitent encore une ou plusieurs mesures réglementaires.**

6 lois adoptées au cours des sessions précédentes ont vu leur taux d'application progresser entre le 1^{er} avril 2023 et le 31 mars 2024 **du fait de l'adoption de mesures d'application :**

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue (compte tenu de la publication d'un texte répondant à une mesure attendue ; 2 mesures d'application restent attendues ; la loi est ainsi applicable à 92 %) ;

- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (compte tenu de la publication de textes permettant de mettre en application 2 mesures attendues ; 9 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 93 %) ;

- la loi n° 2020-105 du 11 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (compte tenu de la publication de textes permettant de mettre en application 4 mesures attendues ; 9 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 89 %). 6 mesures sont devenues sans objet ;

- la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (compte tenu de la publication de textes permettant de mettre en application 17 mesures attendues ; 42 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 70 %) ;

- la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports,

de l'environnement, de l'économie et des finances (du fait de la publication de textes permettant de mettre en application 1 mesure attendue ; 5 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 78 %) ;

- la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France (par la publication de textes permettant de mettre en application 1 mesure attendue ; 3 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 50 %).

En revanche, la commission déplore que **4 autres lois, votées il y a maintenant plusieurs années, n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée :**

- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (4 mesures d'applications restent attendues, la loi est applicable à 91 %) ;

- la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (3 mesures d'applications restent attendues, la loi est applicable à 80 %) ;

- la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes (1 mesure d'application reste attendue ; la loi est applicable à 89 %) ;

- la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement (2 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 88 %).

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

Au cours de l'année parlementaire 2022-2023, aucune loi d'initiative sénatoriale intéressant la commission n'a été promulguée.

Synthèse - Mise en application des lois suivies par la commission

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2023	Taux de mise en application au 31 mars 2024
	dans la loi	prises au 31 mars 2024		
Loi n° 2023-305 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier du 24/04/2023	2	2	-	100 %
Loi n° 2023-175 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables du 10/03/2023	58	15	-	26 %
Loi n° 2021-1485 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France du 15/11/2021	6	3	33 %	50 %
Loi n° 2021-1308 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances	23	18	74 %	78 %
Loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	141	99	58 %	70 %
Loi n° 2020-105 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire	86 ¹	71	83 %	89 %
Loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités du 24/12/2019	130	121	92 %	93 %

¹ 6 de ces 86 mesures sont prévues par des articles devenus sans objet et sont exclues du calcul du taux d'application.

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2023	Taux de mise en application au 31 mars 2024
	dans la loi	prises au 31 mars 2024		
Loi n° 2019-773 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement du 24/07/2019	16	14	88 %	88 %
Loi n° 2019-753 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires du 22/07/2019	11	11	82 %	100 %
Loi n° 2016-1920 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes du 29/12/2016	9	8	89 %	89 %
Loi n° 2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne du 28/12/2016	15	12	80 %	80 %
Loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 08/08/2016	45 ¹	39	91 %	91 %
Loi n° 2016-816 pour l'économie bleue du 20/06/2016	26	24	88 %	92 %

3. La publication des rapports d'information

a) La publication et l'exploitation des rapports de l'article 67

Aux termes de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, « à l'issue d'un délai de six mois

¹ 2 de ces 45 mesures prévues par des articles devenus sans objet sont exclues du calcul du taux d'application.

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 ».

5 rapports en ce sens ont été transmis à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable au cours de l'année 2022-2023. Ces rapports portent sur les lois suivantes :

- loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (**rapport en date du 31 mars 2023**) ;

- loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires (**rapport en date du 20 février 2023**) ;

- loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (**rapport en date du 2 février 2023**) ;

- loi n° 2021-1755 du 23 décembre 2021 visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (**rapport en date du 8 décembre 2022**) ;

- loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France (**rapport en date du 8 novembre 2022**).

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Sur les **150 rapports** demandés au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2013 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, à peine 45 **ont été remis au Parlement**, soit **moins d'un tiers** du nombre total de rapports attendus.

4. La publication des ordonnances

2 lois promulguées ont habilité le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pendant la période allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024 :

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Son article 137 autorisait le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de **deux ans** à compter de la promulgation de la présente loi, à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant aux régions volontaires d'instituer, à compter du 1^{er} janvier 2024, des contributions spécifiques assises sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national mises à leur disposition, dans le but de permettre une meilleure prise en compte des coûts liés à l'utilisation des infrastructures routières et des externalités négatives de ce mode de transport, à la condition que les voies mises à leur disposition supportent ou soient susceptibles de supporter un report significatif de trafic de véhicules de transport routier de marchandises en provenance de voies où ces véhicules sont soumis à une contribution spécifique. L'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 a été prise et publiée le 27 juillet 2023. Le projet de loi de ratification a été déposé le mercredi 20 septembre 2023 à l'Assemblée nationale ;

- la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Son article 26 autorisait le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de **six mois** à compter de la promulgation de la présente loi, à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour modifier le chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de l'énergie ainsi que les titres II, IV et VI du livre III du même code afin de prendre les mesures mentionnées aux 1° à 6° de l'article 26 susmentionné. L'ordonnance n° 2023-816 du 23 août 2023 a été prise et publiée le 24 août 2023. Le projet de loi de ratification a été déposé le mercredi 8 novembre 2023 à l'Assemblée nationale.

B. DEUXIÈME PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR

1. Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement

L'application de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'office français de la biodiversité n'a malheureusement pas progressé depuis le dernier bilan du Sénat, stagnant au taux de 88 %. Cette abstention de la part du Gouvernement a fait l'objet d'un rappel sévère de la part du juge administratif pour ce qui concerne les modalités de constitution du permis de chasser.

a) Une loi dont le taux d'application n'a pas progressé depuis l'an dernier

Au 31 mars 2024, sur les 16 mesures d'application prévues pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions instaurées par cette loi, 14 ont été prises, ce qui porte le **taux global d'application à 88 %**. Au 31 mars 2024, plus de quatre ans après la promulgation de la loi, deux décrets relatifs à la réforme de la chasse restaient encore à prendre. La commission **déplore que le Gouvernement n'apure pas le stock des mesures réglementaires non prises** et ne fasse pas le nécessaire pour que l'ensemble des dispositions cynégétiques de cette loi trouvent à s'appliquer.

Ainsi, un **délai de quatre années pour constituer le fichier central du permis de chasser interroge sur la capacité de l'État à mener à bien la fonction régaliennne qui lui revient au titre de la police de la chasse** et sur sa capacité à piloter les opérateurs chargés de cette mission.

Concernant cette loi, il convient de mentionner que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a institué en mars 2024 une **mission d'information chargée de tirer un bilan d'évaluation de la réforme ayant conduit à la création de l'Office français de la biodiversité** et de la manière dont ses agents s'acquittent des diverses missions confiées par le législateur.

À cette fin, elle a désigné Jean Bacci comme rapporteur pour conduire les auditions et les déplacements, mener à bien ce travail d'évaluation et assortir son bilan de recommandations, afin d'améliorer l'acceptabilité sociale de l'action de cet établissement public et travailler en meilleure intelligence avec l'ensemble des acteurs de terrain, notamment pour l'exercice de la police de l'environnement.

b) *Un décret relatif à la chasse qui n'a toujours pas été pris : le Conseil d'État enjoint le Gouvernement de faire cesser cette abstention qui s'est prolongée au-delà d'un délai raisonnable*

Le décret prévu au I de l'article 13, fixant les modalités de constitution et de mise à jour du fichier national du permis de chasser et conditions dans lesquelles les inspecteurs de l'environnement affectés à l'Office français de la biodiversité et les agents de développement commissionnés et assermentés des fédérations départementales des chasseurs consultent le fichier dans le cadre de leurs missions de police de la chasse, n'a toujours pas été pris, plus de quatre ans après la promulgation de la loi.

La **commission déplore cet état de fait** et avait plaidé, dès l'année dernière, dans le précédent bilan annuel d'application des lois, « *pour qu'il puisse être publié dans les meilleurs délais, afin de sécuriser la création du fichier et les données personnelles qu'il contiendra et de faciliter la mise en œuvre de la police administrative de la chasse, dans une logique de simplification et de facilitation des contrôles* ».

Le ministère de la transition écologique avait alors indiqué à la commission rencontrer des **difficultés techniques pour mettre en production le fichier central et national** du permis de chasser et que l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD), demandée par la CNIL, avait pris du retard et devait encore être engagée.

Le 13 novembre 2023, le Conseil d'État, saisi le 8 décembre 2021 par l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), a enjoint le Gouvernement, dans sa décision n° 459 252¹, « *de **prendre ce décret dans un délai de six mois** à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 200 euros par jour de retard* ». Le Conseil d'État a notamment rappelé dans cette décision que « *l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle* ».

Dans les considérants de cette décision des **10^e et 9^e chambres réunies**, le Conseil d'État constate qu'à la date de sa décision, « *il s'est écoulé plus de quatre ans depuis la promulgation de la loi du 24 juillet 2019. Quand bien même, comme l'allègue le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en défense, l'élaboration du décret se serait heurtée à certaines difficultés d'ordre juridique et technique, du fait notamment des interconnexions devant être réalisées entre le fichier national mentionné à l'article L. 423-4 du code de l'environnement et les fichiers existants consacrés au contrôle des armes, tels que le fichier national des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes (Finiada) et le système d'information sur les armes (SIA), ces difficultés ne sont pas de nature à justifier une abstention qui s'est prolongée au-delà d'un délai raisonnable* ».

¹ https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2023-11-13/459_252

Cette décision a conduit le Conseil d'État à **enjoindre à la Première ministre de l'époque de prendre ce décret dans un délai de six mois** à compter de la notification de celle-ci et, dans les circonstances de l'espèce, à prononcer à l'encontre de l'État, à défaut pour la Première ministre de justifier de l'édiction de ce décret dans le délai prescrit, une **astreinte de 200 euros par jour de retard jusqu'à la date à laquelle cette décision aura reçu exécution.**

Le Gouvernement dispose ainsi jusqu'au 13 mai 2024 pour agir et prendre le décret prévu au I de l'article 13 de la loi n° 2019-773 portant création de l'OFB.

La commission salue cette décision et particulièrement les considérants du Conseil d'État, confirmant la position que ne cesse de rappeler le Sénat en matière d'application des lois et de respect de l'intention du législateur : **le pouvoir réglementaire est tenu de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi.** L'abstention de la part de l'autorité réglementaire conduit le juge administratif à enjoindre le Gouvernement à édicter les mesures nécessaires pour que la loi puisse pleinement produire ses effets, conformément au rapport existant entre les actes normatifs dans un système fondé sur la hiérarchie des normes.

2. Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)

La loi dite ASAP du 7 décembre 2020 est pleinement applicable pour ce qui concerne le volet suivi par la commission grâce à une nouvelle mesure d'application relative à l'information préventive par les maires et l'État en matière de risques majeurs publiée cette année.

Sur les **30 articles** entrant dans le champ des compétences de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable¹, **6 articles** prévoient l'intervention de textes réglementaires d'application pour un total de 9 mesures attendues. Au 31 mars 2024, 9 mesures avaient été prises, soit un **taux d'application de 100 %**.

En outre, **2 articles** ont fait l'objet de mesures réglementaires non explicitement prévues par une disposition législative introduite par la loi « ASAP ».

Plus de **trois ans après sa promulgation**, l'application des articles de la loi ASAP suivis par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est donc **satisfaisante. L'ensemble des mesures d'application nécessaires sont donc désormais prises.**

¹ Les articles de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 entrant dans le champ des compétences de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont les suivants : 12, 16, 21, 33 à 35, 37, 42 à 44, 46 à 50, 53, 55 à 60, 76, 87, 106 à 108, 134, 143, 144.

Depuis le dernier bilan d'application, **une nouvelle mesure d'application prévue** est intervenue, relative à l'article 47 de la loi.

L'article 47, introduit par un **amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale**, porte sur la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme.

Il renvoie à un **décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités d'exercice du droit à l'information de la population sur les risques majeurs**, technologiques ou naturels, notamment celles selon lesquelles les mesures de sauvegarde des intérêts de la défense nationale sont portées à la connaissance du public ainsi que les catégories de locaux dans lesquels les informations sont affichées.

Les dispositions de l'article L. 125-2 du code de l'environnement ayant été réécrites par l'article 10 de la **loi dite « Matras »** du 25 novembre 2021¹, cet alinéa spécifique a été remplacé par un III *bis* renvoyant à un **décret simple** le soin de définir ces modalités d'application.

C'est l'objet du **décret n° 2023-881 du 15 septembre 2023**². Il met à jour les principes de l'information préventive exercée par les maires et l'État en matière de risques majeurs en modifiant les parties réglementaires du code de l'environnement et du code de la sécurité intérieure.

Ce **décret**, pris en application de la loi dite « Matras » du 25 novembre 2021, **modifie les zones du territoire où s'appliquent le droit à l'information** en raison de la présence d'un risque majeur³, précise le contenu de **l'information apportée par l'État** sur les risques majeurs⁴, définit le contenu et les objectifs de la **communication mise en place par les maires des communes** sur les risques majeurs⁵ et **supprime certains affichages publics et avis en mairie**, en laissant le choix au maire des moyens de communication les plus appropriés⁶.

¹ Voir notamment le a) du 1° de l'article 10 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et à valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

² Décret n° 2023-881 du 15 septembre 2023 pris pour l'application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

³ Article R.125-10 du code de l'environnement.

⁴ Article R. 125-12 du code de l'environnement.

⁵ Article R. 125-13 du code de l'environnement.

⁶ Article R. 125-14 du code de l'environnement.

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

La loi du 22 août 2021, dite « Climat et résilience », n'est malheureusement pas pleinement applicable trois ans après sa promulgation, en dépit de l'urgence climatique (taux d'application de 70 %).

Il est regrettable de constater d'une part l'impossibilité d'évaluer l'impact de ce texte sur la baisse historique des émissions de gaz à effet de serre. Les députés avaient pourtant confié cette mission à la Cour des comptes à l'article 298, dénué de force opérationnelle faute de l'avoir dotée des outils adéquats...

La mise en œuvre d'un volet emblématique de cette loi, le déploiement des zones à faibles émissions, suscite encore malheureusement des réserves conformes aux avertissements du rapporteur Philippe Tabarot, qui est alerté sur l'accompagnement insuffisant des mesures proposées et sur une application sans pilotage réaliste.

L'application du volet aérien est aujourd'hui effective, l'interdiction de certains vols ayant été mise en œuvre plus largement que ce qu'avait souhaité le législateur, du fait de l'intervention de la Commission européenne.

Les mesures d'adaptation face au recul du trait de côte ne s'appliquent en revanche toujours pas, entravées par l'absence de stratégie de financement.

a) Une application encore incomplète d'une loi pourtant promulguée il y a près de trois ans

Près de trois ans après sa promulgation, la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 affiche un **taux d'application de 70 %**. Sur les 141 mesures attendues, 42 manquent encore à l'appel.

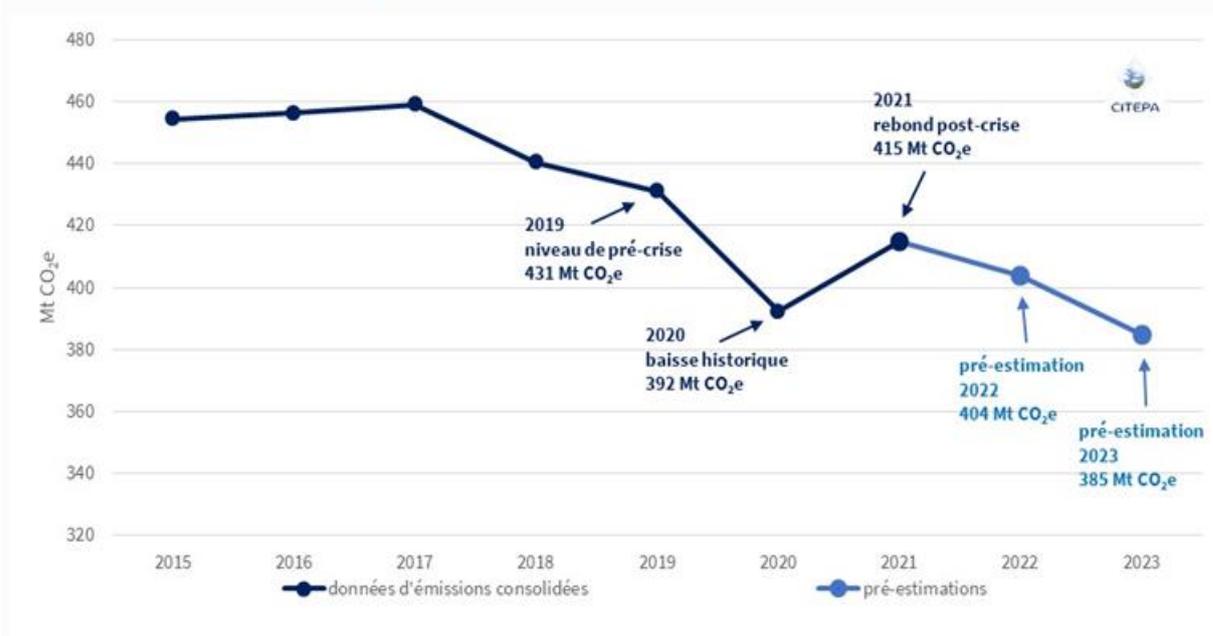
Compte tenu de l'urgence climatique et de la nécessité de réduire fortement nos émissions de gaz à effet de serre d'ici la fin de la décennie, la **commission** de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond de l'examen de ce texte, **ne peut que déplorer les retards pris dans l'application de cette loi**.

b) Malgré l'accélération de la baisse des émissions, des incertitudes concernant l'impact du cadre législatif et la capacité à atteindre les objectifs climatiques pour 2030

(1) En 2023, une baisse historique des émissions de gaz à effet de serre

Selon les chiffres provisoires du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa), les **émissions de gaz à effet de serre de la France ont baissé de 4,8 % en 2023** par rapport à 2022, pour atteindre 385 millions de tonnes équivalent CO₂ (Mt CO₂e), soit 29 % de moins que le niveau enregistré en 1990.

Émissions annuelles de GES (en Mt CO₂e) hors puits de carbone



Source : Citepa

Cette baisse est **notable** à plusieurs égards.

Tout d'abord, il s'agit de la **plus forte diminution depuis 2015** – exception faite de l'année 2020, marquée par une chute des émissions causée par la pandémie de Covid-19 ; la performance de 2022 (- 2,7 %) est quasi doublée.

De surcroît, les **budgets carbone** de la deuxième période de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC 2) (2019-2023) sont **atteints**, tant au regard de la cible annuelle indicative de 397 MtCO₂e pour 2023, qu'au regard de la cible annuelle moyenne sur la période de 405 MTCO₂e.

Par ailleurs, la **baisse constatée** en 2023 est, **pour la première fois, commune à l'ensemble des grands secteurs** : particulièrement marqué dans le secteur de l'énergie (- 14 %), principalement en raison d'une forte augmentation de la production nucléaire, significatif dans le bâtiment résidentiel et tertiaire (- 6 %) et dans l'industrie (- 9 %), ce recul des émissions s'observe également dans le **transport routier** (- 3 %). Dans ce secteur, une légère diminution avait été observée en 2018-2019, suivie d'une baisse exceptionnellement forte en 2020 pendant la crise Covid. S'en était suivi un rebond des émissions en 2021 et en 2022, sans toutefois que le niveau d'avant-crise sanitaire soit atteint. 2023 marque donc la fin de l'effet rebond post-Covid 19 et permet aux émissions du secteur d'atteindre leur niveau le plus bas observé depuis 2009 (hors 2020, année de la pandémie).

En 2023, seul le sous-secteur de l'**aérien** a connu une augmentation très importante de ses émissions (+ 21 % pour les vols domestiques, pour atteindre un niveau record ; + 27 % pour les vols internationaux, sans que le niveau de 2019 soit dépassé).

(2) Un rôle des politiques publiques difficile à évaluer

Toutefois, il est **difficile de déterminer la part prise par les effets conjoncturels et structurels** dans la baisse constatée.

L'étude du Citepa évoque des facteurs relevant de l'une et l'autre des catégories (par exemple, d'une part, des mois de janvier et décembre 2023 plus doux que ceux de 2022 ou un contexte inflationniste et de hausse des prix de l'énergie ; d'autre part, de nombreuses pompes à chaleur installée ou une baisse des ventes de véhicules diesel compensée par la hausse des ventes de véhicules électriques et hybrides), sans pour autant pondérer ces facteurs.

Le **rôle joué par les politiques publiques**, notamment par les dispositions de la loi « Climat et résilience », semble donc **particulièrement difficile à évaluer**, comme l'a d'ailleurs constaté la Cour des comptes à laquelle le législateur avait pourtant confié une mission de suivi annuel du texte à l'article 298, dans son rapport annuel du 15 mars dernier¹. La commission avait d'ailleurs émis de sérieuses réserves sur cette initiative, considérant que c'est au Haut Conseil pour le climat qu'il aurait fallu confier cette expertise, compte tenu de ses compétences en la matière.

(3) Une performance à renouveler jusqu'à la fin de la décennie, dans un contexte marqué par un « risque de recul de l'ambition de la politique climatique »

Pour réduire les émissions nettes (tenant compte de l'absorption par les puits carbone) de l'Union européenne de -55 % d'ici 2030, la **performance de l'année 2023 devra être renouvelée jusqu'à la fin de la décennie**.

Comme l'a pointé la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), dans un document interne publié par le média Contexte en novembre dernier, ce n'est actuellement pas le chemin pris par la France, même en tenant compte des mesures supplémentaires envisagées par l'exécutif dans le cadre de la SNBC 3 : si l'objectif de réduction de 50 % brut pouvait être atteint, les émissions théoriques par secteur en 2030 étant très proches des cibles, à l'exception du secteur des bâtiments, la **sous-performance des puits carbone** - en raison principalement de la mauvaise santé de la forêt française - **compromettrait l'atteinte de l'objectif de -55 % net (-51,5 %)**.

Pour combler l'écart, la France devra donc **envisager des mesures additionnelles afin d'accélérer la réduction de ses émissions sectorielles**.

¹ « (...) Les conditions ne sont pas réunies pour que la Cour puisse réaliser l'évaluation annuelle mentionnée dans l'article 298 : - les indicateurs figurant dans l'étude d'impact de la loi, ne suffisent pas en l'état à une véritable évaluation de l'ensemble des mesures de la loi ; en outre, ils sont actuellement suivis de manière dispersée et les données nécessaires ne font pas à ce stade l'objet d'une gestion suffisamment robuste pour en permettre l'exploitation, d'autant plus que le déploiement territorial des dispositifs conditionnant la production de données est encore peu avancé ; - le périmètre de la loi, et donc des mesures à évaluer, représente un autre frein majeur. Sans compter les dispositifs d'application directe, cette loi nécessite plus d'une centaine de textes d'application, avec une mise en place et des effets mesurables jusqu'en 2050. »

Cet accroissement de l'effort pour compenser la dégradation du puits forestier devra être engagé dans un **contexte difficile**, marqué par un « *risque de recul de l'ambition de la politique climatique* » de la France, pointé par un courrier du Haut Conseil pour le climat adressé au Premier ministre le 2 avril dernier.

Les **retards pris dans la programmation écologique et climatique française interpellent** ; en particulier, la **troisième SNBC** - devant fixer le niveau des budgets carbone de la France pour les périodes 2029-2033 et 2034-2038, ainsi que les cibles annuelles pour la période 2024-2028 - et la **troisième programmation pluriannuelle de l'énergie** - devant fixer les orientations de la politique énergétique nationale de 2024 à 2033 - n'ont toujours pas été publiées, alors qu'elles devaient fixer le cap climatique et énergétique du pays dès cette année 2024.

c) Le déploiement des zones à faibles émissions : des attermolements répétés, un accompagnement encore insuffisant

L'article 119 de la loi « Climat et résilience » prévoit une **accélération** et un **renforcement** du **déploiement des zones à faibles émissions mobilité** (ZFE-m), à travers notamment :

- 1) **l'obligation de création d'une ZFE-m avant le 31 décembre 2024** dans toutes les **agglomérations de plus de 150 000 habitants** situées sur le territoire métropolitain ;
- 2) **l'obligation, pour les ZFE-m créées en application de la loi d'orientation des mobilités (LOM)¹, et lorsque les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière, de mettre en œuvre le schéma d'interdiction de circulation des véhicules automobiles à quatre roues de moins de 3,5 tonnes** suivants :
 - les véhicules relevant de la catégorie « **Crit'air 5** », au plus tard le **1^{er} janvier 2023** ;
 - les véhicules relevant de la catégorie « **Crit'air 4** » au plus tard le **1^{er} janvier 2024** ;
 - les véhicules relevant de la catégorie « **Crit'air 3** » au plus tard le **1^{er} janvier 2025**.

Lors de l'examen du projet de loi, la commission avait, par la voix de son rapporteur, Philippe Tabarot, alerté sur les **risques d'un déploiement trop brutal des ZFE-m**. Plus récemment, le rapport d'information « Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) : sortir de l'impasse »², publié au nom de la commission, et dont le rapporteur était Philippe Tabarot, alertait sur les difficultés d'acceptation sociale majeures que posent les ZFE-m, partout où elles sont créées.

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² [Rapport d'information](#) n° 738 (2022-2023), déposé le 14 juin 2023.

S'agissant des ZFE-m devant être déployées d'ici la fin de l'année dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, plusieurs d'entre elles avaient indiqué au rapporteur que cette **échéance** leur semblait **trop proche**, voire « *impossible à tenir* » et qu'un **décalage du calendrier serait le bienvenu**.

Quant aux ZFE-m soumises à l'obligation de mettre en place le schéma d'interdiction de circulation des véhicules Crit'air 5 à Crit'air 3 d'ici le 1^{er} janvier 2025, le rapport a constaté les **difficultés majeures** rencontrées par les agglomérations concernées, cette obligation mettant, de fait, les **collectivités territoriales** concernées **au pied du mur**. Alors que les interdictions de circulation seraient susceptibles de concerner **13 millions de véhicules du parc national d'ici moins d'un an**, le **soutien de l'État** est encore loin d'être à la hauteur des enjeux. L'**expérimentation d'un prêt à taux zéro « ZFE-m »**, créé à l'initiative de la commission à l'article 107 de la loi « Climat et résilience », au bénéfice des personnes physiques et morales domiciliées dans ou à proximité d'une commune ayant mis en place une zone à faibles émissions mobilité rendue obligatoire en application de la LOM et dont les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées au 1^{er} janvier 2023, **peine encore à être pleinement déployée**. Si la **durée** de l'expérimentation a été **prolongée de deux à trois ans** par la loi de finances pour 2024¹, la publication des dernières mesures d'application en juin 2023², soit plus de six mois après la date prévue de début de l'expérimentation, a considérablement retardé la mise en œuvre du dispositif. En outre, **la commission ne s'est pas vu communiquer, à ce jour, de premier bilan quantitatif ni qualitatif des premiers mois de déploiement de ce prêt**.

En définitive, le déploiement des ZFE-m porte le risque d'un **creusement de fractures sociales et territoriales déjà considérables**. C'est pourquoi la commission avait formulé, en juin dernier, **9 recommandations** visant à améliorer l'acceptabilité sociale des ZFE-m, réparties en **3 axes** :

- accélérer le verdissement du parc de véhicules ;
- soutenir plus largement les alternatives à la voiture ;
- assouplir le calendrier de mise en œuvre des restrictions de circulation.

Lors du **comité ministériel sur la qualité de l'air en ville** du 20 mars dernier, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a annoncé que les villes de **Marseille, Rouen et Strasbourg** ne sont plus soumises à l'obligation de mise en place d'un schéma d'interdictions de

¹ Article 41 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² Arrêté du 12 juin 2023 portant approbation de la convention-type conclue entre l'établissement de crédit ou la société de financement et la société de gestion mentionnée au premier alinéa du VII de l'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets pour la distribution des prêts ne portant pas intérêt destinés à financer l'acquisition d'un véhicule dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales à 50 grammes par kilomètre ou la transformation d'un véhicule léger à motorisation thermique en véhicule à motorisation électrique, dénommés « prêt à taux zéro mobilité ».

circulation, puisqu'elles ne sont **plus en dépassement régulier des normes de qualité de l'air en 2023**. Paris et Lyon restent quant à elles soumises au dispositif ZFE s'appliquant aux agglomérations dépassant régulièrement les seuils limites.

Si la commission **salue l'amélioration de la qualité de l'air** dans ces villes, **elle s'étonne des évolutions erratiques du pilotage du Gouvernement de la mise en place des ZFE-m**. En outre, cette annonce ne règle en rien les difficultés rencontrées par les personnes habitant ou travaillant dans ou à proximité de Paris et Lyon, pour lesquelles les **mesures d'accompagnement** restent **insuffisantes** face aux besoins.

d) L'interdiction des vols nationaux en cas d'alternative ferroviaire adéquate : une mesure enfin appliquée, mais dont l'impact est limité

L'article 145 de la loi « Climat et résilience » interdit les vols réguliers intérieurs en cas d'alternative ferroviaire adéquate de moins de deux heures trente. Son application nécessitait la **parution d'un décret en Conseil d'État**, initialement envisagée en mars 2022, effective en **mai 2023**¹.

Ce retard s'explique en partie par la **durée de la discussion avec la Commission européenne** sur les mesures envisagées. Toutefois, en pratique, l'article 145 a donné lieu à la **fermeture de lignes aériennes hexagonales concernées avant l'entrée en vigueur du décret d'application**.

Comme le mentionne le précédent bilan annuel de l'application des lois à propos du **projet de décret** rendu public, les échanges entre l'administration française et la Commission européenne ont mené à en modifier le contenu. La Commission a en effet considéré² qu'il n'était pas possible de mettre en œuvre des **possibilités de dérogation pour les vols majoritairement empruntés par des passagers en correspondance**, comme le prévoyait la loi. De même, elle a demandé que le projet final de décret ne comprenne pas de dérogations relatives aux liaisons et aux services pouvant être considérés comme décarbonés.

Une fois les discussions avec la Commission européenne achevées, **le décret a été publié le 22 mai dernier**.

L'article 145 de la loi prévoit que les liaisons ferroviaires alternatives doivent respecter plusieurs conditions :

- liaison ferroviaire inférieure à deux heures trente ;
- sans correspondance ;

¹ Décret n° 2023-385 du 22 mai 2023 précisant les conditions d'application de l'interdiction des services réguliers de transport aérien public de passagers intérieurs dont le trajet est également assuré par voie ferrée en moins de deux heures trente.

² Dans sa décision d'exécution (UE) 2022/2358 de la Commission du 1^{er} décembre 2022 concernant la mesure française introduisant une limitation de l'exercice des droits de trafic en raison de problèmes graves en matière d'environnement, en vertu de l'article 20 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil.

- avec plusieurs liaisons quotidiennes ;
- assurant un service suffisant.

Le décret d'application a précisé ces critères :

- La liaison s'entend entre des gares desservant les mêmes villes que les aéroports considérés ;
- **lorsque le plus important en termes de trafic des deux aéroports concernés est directement desservi par un service ferroviaire à grande vitesse, la gare retenue est celle desservant cet aéroport ;**
- sans changement de train entre ces deux gares ;
- plusieurs fois par jour, avec des fréquences suffisantes et des horaires satisfaisants ;
- permettant **plus de huit heures de présence sur place dans la journée.**

L'application cumulée de ces conditions restrictives aboutit à ce que **trois lignes soient concernées par l'interdiction :**

- Paris-Orly-Bordeaux ;
- Paris-Orly-Nantes ;
- Paris-Orly-Lyon.

La commission **appelle** en outre le Gouvernement à **transmettre au Parlement le rapport relatif à l'extension de ce dispositif**, actuellement applicable seulement aux transports de passagers, **au fret**. Ce rapport devait être remis avant le 25 août 2022, mais il n'a **pas encore été rendu** au Parlement. La situation du transport de marchandises est en effet un point d'attention tout particulier pour la commission, ainsi qu'en témoigne le cycle d'auditions menées depuis juillet dernier sur le fret ferroviaire.

La **commission souligne**, plus généralement, qu'aucun des **rapports prévus** au chapitre IV du livre IV de la loi, « Limiter les émissions du transport aérien et favoriser l'intermodalité entre le train et l'avion », **n'a pour l'instant été transmis au Parlement**. Elle appelle donc le Gouvernement à se conformer à cette obligation dans les plus brefs délais, car il est essentiel que le Parlement puisse bénéficier de **l'information nécessaire** pour décider des arbitrages nécessaires à la **décarbonation du transport aérien**.

e) Une clarification utile des modalités d'exercice du droit de préemption au sein des anciens « périmètres sensibles » délimités par les préfets

Les articles 233 et 234 de la loi « Climat et résilience » ont prévu la prise de deux mesures réglementaires :

- l'une pour définir les **modalités d'exercice du droit de préemption au sein des anciens « périmètres sensibles » délimités par les préfets** au sein des départements inscrits sur une liste établie par décret en Conseil d'État,

institués avant la loi du 18 juillet 1985 qui acte la compétence des départements en matière de gestion des espaces naturels sensibles ;

- l'autre pour préciser les **conditions dans lesquelles le titulaire du droit de préemption** - le département étant le titulaire de plein droit, suivi du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale - **peut demander à visiter le bien.**

Ces deux clarifications ont été apportées par le décret n° 2023-1174 du 12 décembre 2023¹, qui a précisé que la **mise en œuvre du droit de préemption dans les zones de préemption des anciens « périmètres sensibles » s'exerce dans les mêmes conditions que le droit de préemption de droit commun** mentionné à l'article L. 215-4 du code de l'urbanisme, selon les modalités prévues aux articles R. 215-9 à R. 215-18 du même code. Cette extension du droit de préemption **beneficie directement aux départements désireux d'engager des politiques de protection des milieux naturels plus volontaristes.**

À ce propos, il convient de relever que le **Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution le II de l'article 233**² de la loi « Climat et résilience », qui consistait en une validation législative des décisions de préemption prises dans les « périmètres sensibles » entre le 1^{er} janvier 2016 et août 2021.

Dans sa décision n° 2023-1071 QPC du 24 novembre 2023³, le Conseil constitutionnel a estimé « *qu'aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifie l'atteinte portée au droit des justiciables de se prévaloir du moyen tiré de l'abrogation des dispositions de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme afin d'obtenir l'annulation de décisions de préemption privées de base légale* », en se fondant sur le **faible nombre de décisions de préemption** qui, n'étant pas devenues définitives, **font ou sont susceptibles de faire l'objet d'un recours**, ainsi que sur le **non-établissement de l'existence d'un risque financier important pour les personnes publiques concernées**. La prise d'effet de cette déclaration d'inconstitutionnalité est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à compter du 25 novembre 2023.

¹ Décret n° 2023-1174 du 12 décembre 2023 définissant les modalités d'exercice du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles à l'intérieur des zones mentionnées à l'article L. 215-4-1 du code de l'urbanisme.

² « Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les décisions de préemption prises entre le 1^{er} janvier 2016 et l'entrée en vigueur du présent article, en tant que leur légalité est ou serait contestée par un moyen tiré de l'abrogation de l'article L. 142 12 du code de l'urbanisme par l'ordonnance n° 2015 1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1^{er} du code de l'urbanisme. »

³ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000_048_459_125.

f) Adaptation face au recul du trait de côte : une mise en œuvre entravée dans l'attente d'une stratégie de financement

Le chapitre V du titre V de la loi (articles 236 à 248) comporte un ensemble de dispositions visant à **adapter les politiques d'aménagement des communes littorales face au recul du trait de côte, qui touche 20 % des côtes françaises**. Un décret était prévu pour établir une liste de communes – volontaires – devant établir une **carte locale d'exposition** de leur territoire au **recul du trait de côte** (à horizon de 30 ans et de 30 à 100 ans) et en tirer les conséquences dans leur politique d'urbanisme, afin de **relocaliser les biens et activités les plus menacés**. Plusieurs outils fonciers ont été mis à leur disposition pour mener à bien ces opérations.

Près de trois ans après la promulgation de la loi, sur les neuf mesures d'application prévues pour mettre en œuvre la réforme relative à l'adaptation face au recul du trait de côte, **seules deux ont été publiées** :

- le décret¹ établissant la liste des communes mentionnées au premier alinéa, « *dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral* » ;
- le décret² visant à renforcer l'information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers sur les risques auxquels ils sont exposés.

Les autres mesures visent, pour l'essentiel, à permettre la conduite des **opérations de recomposition spatiale**, à travers **deux dispositifs** : **l'obligation de démolition** des constructions nouvelles situées dans la zone exposée au recul du trait de côte à horizon de 30 à 100 ans qui sont **gravement menacées à court terme**, et le **droit de préemption** spécifique au recul du trait de côte institué au profit des communes. Ce retard s'explique probablement par les **délais nécessaires à l'élaboration préalable des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte** et à leur intégration dans les documents d'urbanisme, qui vont nécessiter plusieurs années³.

Au demeurant, les deux mesures d'application prises à ce jour appellent plusieurs remarques.

• S'agissant du décret n° 2022-750 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral

¹ [Décret](#) n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

² [Décret](#) n° 2022-1289 du 1^{er} octobre 2022 relatif à l'information des acquéreurs et des locataires sur les risques.

³ L'article L. 121-22-3 du code de l'urbanisme prévoit qu'une fois inscrites sur la liste, les communes disposent d'un an pour engager l'évolution de leur document d'urbanisme en vue d'y intégrer la cartographie, puis d'un délai de **trois ans** pour mener à bien cette procédure.

Au 31 mars 2024, 242 communes figurent sur la liste des communes devant adapter leur politique d'aménagement face au recul du trait de côte¹. Un projet de décret visant à la modifier a été soumis à consultation publique en mars-avril 2024 : il vise à retirer une commune de la liste et à y ajouter 75 nouvelles communes, portant ainsi le **nombre de communes figurant sur la liste à 316**. La majorité des ajouts concerne les régions Bretagne (+ 21), Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 17) et les Outre-mer (+ 14).

Le fait que **les communes littorales** soient de plus en plus nombreuses à s'engager dans la mise en œuvre du dispositif prévu par la loi « Climat et résilience » est une **avancée** pour le **déploiement** de la **stratégie nationale de gestion du recul du trait de côte**. Cependant, **l'absence totale de visibilité sur les modalités de financement des projets de relocalisation** demeure un **obstacle majeur** à la concrétisation de cette démarche :

- d'une part, elle peut conduire de **nombreuses communes** pourtant **exposées au recul du trait de côte à rester à l'écart du dispositif, dans l'attente de garanties financières**. En 2023, le Gouvernement a confié à une mission d'inspection IGEDD-IGA la réalisation d'un **inventaire des biens exposés au recul du trait de côte** et l'identification de **pistes de financement** en vue de leur **relocalisation**. Ce rapport² souligne que « *les communes les plus impactées sont loin d'être toutes inscrites au "décret liste"* » et que « *les résultats des inventaires ont [...] révélé un certain "désajustement" entre les communes ayant le plus de biens menacés à horizon 2050 et celles inscrites de manière volontaire* » sur la liste ;

- d'autre part, **les communes ayant rejoint la liste** se heurtent à la **lourdeur** et au **coût élevé** des **opérations de recomposition spatiale**. Il en résulte des dynamiques timides en matière d'élaboration de projets de relocalisation au niveau local. Le rapport indique qu'« *à date de novembre 2023 aucune véritable opération de recomposition spatiale n'a été engagée en milieu urbanisé. Les plus abouties sont celles conduites par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) en milieu naturel ou agricole.* »

Le recul du trait de côte aura de **lourdes conséquences financières** pour les communes littorales dans les prochaines décennies.

En 2023, le **ministère de la transition écologique** a confié au Cerema l'**évaluation des enjeux liés au recul du trait de côte au niveau national, à court terme** (cinq ans) et à **moyen et long terme** (2050 et 2100). Selon les projections de cet organisme, les **enjeux financiers** sont relativement limités d'ici **2028³** : plus de 1 000 bâtiments (dont une majorité de logements) – hors Guyane et Mayotte – pourraient être exposés au recul du trait de côte, pour

¹ La liste initiale a été complétée en 2023 ([décret](#) n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022).

² [Rapport IGEDD-IGA](#), « Financement des conséquences du recul du trait de côte : comment accompagner la transition des zones littorales menacées ? » Novembre 2023.

³ Cerema, « [Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national – Échéance cinq ans](#) », février 2024.

une valeur vénale estimée à **240 millions d'euros**. Toutefois, d'ici **2050**, ce sont **5 200 logements** et **1 400 locaux d'activités** qui pourraient être concernés, pour une **valeur totale de 1,2 milliard d'euros** et, à **horizon 2100**, le recul du trait de côte menacerait **450 000 logements** (d'une valeur de **86 milliards d'euros**).

À l'heure actuelle, le **soutien de l'État** aux **actions de recomposition** n'est prévu que de **manière ponctuelle**, à travers des **projets partenariaux d'aménagement** (PPA).

Le **comité national du trait de côte** (CNTC), institué en mars 2023, a pour mission de réfléchir à un **véritable modèle de financement** des opérations de relocalisation des biens menacés, dans la perspective du **projet de loi de finances pour 2025**.

La **commission** avait alerté dès l'examen de la loi « Climat et résilience » sur la **nécessité d'identifier des pistes de financement pérennes** pour **accompagner les communes littorales** dans l'**adaptation face au recul du trait de côte**. Tout en regrettant que ce travail de réflexion préalable n'ait pas été engagé plus tôt par le Gouvernement, **elle sera particulièrement attentive aux résultats des travaux du CNTC**.

• **S'agissant du décret n° 2022-1289 relatif à l'information des acquéreurs et des locataires sur les risques**

Ce texte impose notamment d'informer les **acquéreurs et locataires potentiels** dès lors qu'un **bien immobilier** est situé dans **l'une des deux zones exposées au recul du trait de côte (horizon 0-30 ans et 30-100 ans)**, telles que délimitées par le document d'urbanisme. Si ce dispositif est essentiel à la **prévention des risques** liés au recul du trait de côte, sa portée demeure limitée tant que la **réalisation des cartographies** et leur **traduction** dans les **documents d'urbanisme ne sont pas achevées**.

Pour l'heure, ce dispositif ne semble pas avoir induit de « signal-prix » sur le **marché immobilier**. Ainsi que le souligne le **rapport d'inspection IGEDD-IGA** précité¹, **celui-ci n'a pas encore intégré les menaces associées au recul du trait de côte dans les zones littorales** : « *Le marché immobilier du littoral reste, pour l'instant, dynamique, et les acquéreurs des biens menacés ne semblent pas inquiets, dès lors que des précédents en matière d'indemnisation de biens sinistrés sont déjà intervenus, à la valeur vénale en application des règles du fonds Barnier, ou des dispositifs exceptionnels (Signal à 70 % de la valeur vénale hors risque)* ».

En complément du dispositif prévu par la loi « Climat et résilience », le rapport d'inspection préconise de favoriser une **meilleure information préventive sur le risque d'érosion au niveau local** à travers, d'une part, la réalisation de **porter à connaissance systématiques** sur l'érosion du trait de côte au profit des élus locaux et des habitants et, d'autre part, **l'ajout d'une**

¹ [Rapport IGEDD-IGA](#), « *Financement des conséquences du recul du trait de côte : comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?* » Novembre 2023.

signalétique « érosion du littoral » dans les annonces immobilières correspondant à la situation du bien dans la zone exposée au recul du trait de côte à horizon 0-30 ans ou 30-100 ans, sur le modèle du **diagnostic de performance énergétique (DPE)**.

4. Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France

La loi visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France du 15 novembre 2021 est largement applicable, de nombreux dispositifs étant d’application directe et 3 décrets sur les 6 attendus ayant été publiés. Il est toutefois regrettable que le Gouvernement n’ait pas pris la mesure de la nécessité de publier les dispositions d’application concernant les consommations des centres de données dans le contexte actuel de crise énergétique et de tensions sur le cycle de l’eau.

La loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France – dite **loi « REEN »** – est issue d’une initiative sénatoriale – une proposition de loi déposée par Patrick Chaize, Guillaume Chevrollier, Jean-Michel Houllégatte, Hervé Maurey et plusieurs de leurs collègues en octobre 2020. Celle-ci constituait la traduction législative des résultats de la mission d’information de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable et des propositions formulées pour une transition numérique écologique.

Le texte avait ensuite été **complété en première lecture par le Sénat**. Si les **députés** avaient **en grande partie conforté ce travail sénatorial**, **certaines dispositions** pourtant structurantes avaient vu leur portée **réduite**, et plusieurs avaient même été **supprimées**.

Le texte a ensuite été adopté au Sénat en deuxième lecture sans modification afin qu’il soit promulgué, en dépit des insuffisances constatées.

La loi « REEN » constitue ainsi un premier jalon visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique dans notre pays. Elle nécessitera à l’avenir des compléments et améliorations.

Elle comporte de **nombreux dispositifs d’application directe**, et se caractérise donc par un **faible nombre de mesures d’application attendues** (six décrets d’application sur 36 articles).

Au 31 mars 2024, trois décrets¹ ont été publiés, portant le taux d’application du texte à 50 %.

¹ En application de l’article 16 : décret n° 2023-266 du 12 avril 2023 fixant les objectifs et modalités de réemploi et de réutilisation des matériels informatiques réformés par l’État et les collectivités territoriales. En application de l’article 30 : décret n° 2023-4 du 4 janvier 2023 relatif aux modalités d’information du maire concernant le partage de sites ou de pylônes hébergeant des installations radioélectriques. En application de l’article 35 : décret n° 2022-1084 du 29 juillet 2022 relatif à l’élaboration d’une stratégie numérique responsable par les communes de plus de 50 000 habitants et

Trois décrets sont donc encore attendus.

a) Prise du décret réemploi et réutilisation des matériels

L'article 16 de la loi « REEN » prévoit que les équipements informatiques fonctionnels¹ dont les services de l'État ou les collectivités territoriales et leurs groupements se séparent sont orientés vers le réemploi ou la réutilisation dans des proportions, selon un calendrier et suivant des modalités définies par décret.

Ce **décret** a été **pris le 12 avril 2023**². Il fixe les **modalités de mise en œuvre** de cette obligation. Les équipements concernés peuvent être :

- cédés à une autre personne publique ;
- vendus ;
- proposés au don aux personnels des personnes publiques ou à des associations, fondations ou organismes ;
- repris par un éco-organisme agréé par l'État ou le fournisseur initial si ce dernier dispose d'un contrat avec un éco-organisme agréé ou d'un système individuel agréé.

Il définit également un **objectif de réemploi et de réutilisation** des matériels informatiques réformés de **25 % en 2023, 35 % en 2024 et 50 % en 2025**.

b) Des décrets encore attendus concernant les consommations des centres de données

Selon les **données** collectées par l'**Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)** dans son **enquête** « Pour un numérique soutenable », la **consommation d'électricité et d'eau des centres de données français** est en forte **augmentation**. Cette hausse est de 15 % pour l'électricité et de 20 % pour l'eau. Les **émissions de gaz à effet de serre** sont en croissance de 14 %.

C'est la **première fois** que cette **enquête de l'Arcep** inclut dans son étude des **analyses relatives aux centres de données en application** de l'article 1^{er} de la **loi n° 2021-1755 du 23 décembre 2021 visant à renforcer la régulation environnementale du numérique** par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

¹ À l'exception des équipements informatiques de plus de dix ans, qui sont orientés vers le recyclage.

² Décret n° 2023-266 du 12 avril 2023 fixant les objectifs et modalités de réemploi et de réutilisation des matériels informatiques réformés par l'État et les collectivités territoriales

Or, en application de l'article 28¹, deux décrets doivent préciser les **modalités de mise en œuvre de l'éco-conditionnalité de l'avantage fiscal attribué aux centres de données en matière d'électricité** :

- un décret doit ainsi déterminer un **indicateur chiffré** sur un **horizon pluriannuel** en matière d'**efficacité dans l'utilisation de la puissance** que doivent respecter les centres de données ;
- un décret doit également fixer un indicateur chiffré, sur un horizon pluriannuel, en matière de **limitation d'utilisation de l'eau à des fins de refroidissement**.

Les données collectées par l'Arcep montrent qu'il est **essentiel d'inciter les centres de données à réduire leur consommation d'électricité et l'eau**. Dans un contexte de **crise énergétique et de crise de l'eau**, qui risquent de s'aggraver dans les années à venir compte tenu du **dérèglement climatique**, il est indispensable que chaque secteur mène des efforts rapides afin de préserver les ressources en eau et tendre vers plus de **sobriété énergétique**.

La commission appelle donc une nouvelle fois à la publication rapide de ces décrets, qui inciteront les centres de données à rationaliser leur consommation d'énergie et d'eau.

c) L'impact non chiffré de la redevance « copie privée » sur le reconditionné

Lors de l'examen de la loi « REEN », la commission avait regretté le choix des députés et du Gouvernement de **revenir sur l'exonération de la redevance pour copie privée (RCP) sur les équipements reconditionnés**, votée au Sénat en première lecture : la réécriture du dispositif à l'Assemblée nationale, conservée dans le texte adopté conforme en deuxième lecture au Sénat, **entérinait la décision de la commission copie privée (CCP) de taxer ces biens** : le tarif retenu était de 40 % pour les smartphones et de 35 % inférieurs au neuf pour les tablettes.

Cette **taxation semblait contradictoire à l'objectif de la loi**, dont plusieurs dispositifs visaient justement à renforcer la compétitivité du réemploi aux dépens du neuf.

La CCP a confirmé par un vote du 12 janvier 2023 l'application de ce barème différencié pour les produits reconditionnés. La **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** regrette cette **décision** qui est **préjudiciable** à la **réduction de l'empreinte environnementale du numérique** et à la **filière du reconditionnement**, qui est source d'emplois non délocalisables.

Elle appelle donc la CCP à revenir sur sa décision et le Gouvernement à exiger l'exonération totale de RCP pour les produits reconditionnés.

¹ Aujourd'hui codifié aux 6° et 7° de l'article L. 312-70 du code des impositions sur les biens et services.

La **Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP)** a d'ailleurs recommandé en ce sens de « *réétudier la pertinence de la redevance sur la copie privée appliquée aux produits reconditionnés ; ou la réserver uniquement aux produits importés de l'étranger* » dans un avis du 27 mars 2023.

Une mission menée par l'Inspection générale des affaires culturelles (Igap) et par l'Inspection générale des finances (IGF) a été lancée en mars 2023 afin d'**assister le président de la CCP dans la refonte de la RCP**. Ses conclusions n'ont pour l'heure, pas été rendues publiques.

La commission copie privée a d'ailleurs écrit un courrier à l'attention du Gouvernement sur ce sujet dans lequel elle « *constate (...) que l'étude des impacts économiques de la rémunération pour copie privée, en particulier sur les supports d'enregistrement d'occasion n'a pas été remise au Parlement dans les délais et conditions déterminées par l'article 20* » de la loi REEN, « *rappelle l'utilité d'une telle étude et invite le gouvernement à prendre en charge sa réalisation dans les meilleurs délais* »¹.

La **commission appelle** donc le **Gouvernement à mener cette étude** le plus rapidement possible, **conformément à l'alinéa 2 de l'article 20 de la loi « REEN »**. Elle souligne que la publication – hors délai² – du rapport portant sur la rémunération pour copie privée prévu à l'alinéa 1^{er} du même article n'exonère pas le Gouvernement de réaliser ce travail. Elle regrette donc que le ministère de la culture, dans sa réponse à la question n° 9440 du 27 juin 2023 du député Philippe Latombe portant sur l'application dudit article, renvoie au rapport déjà publié alors qu'il était interrogé sur cette seconde étude, qui n'a pas encore été menée. M. Latombe et plusieurs de ses collègues ont d'ailleurs déposé une proposition de loi le 5 décembre dernier tendant à réformer la rémunération pour copie privée et à en exclure les appareils reconditionnés.

¹ Commission de l'article L. 311-5 du code de la propriété intellectuelle, compte rendu de la séance du 22 décembre 2023 en application de l'article D. 311-8 du Code de la propriété intellectuelle, p. 10.

² Ce rapport a été remis au Parlement le 31 octobre 2022, avec 10 mois de retard.

5. Loi n° 2022-269 du 28 février 2022 ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace

La loi du 28 février 2022 de ratification de plusieurs ordonnances, pleinement applicable, instaure notamment une taxe sur le transport routier de marchandises par la Collectivité européenne d'Alsace.

Il est cependant regrettable de constater l'absence de cohérence législative du Gouvernement lequel, quelques mois seulement après la ratification de cette mesure prise par ordonnance, l'a abrogée pour l'intégrer dans un dispositif d'application plus large introduit par ordonnance prise sur le fondement d'une loi antérieure à la loi de 2022 (loi « Climat et résilience » d'août 2021).

Ce changement de véhicule « législatif » témoigne également d'une absence d'anticipation de la part du Gouvernement des mesures qu'il entend mettre en œuvre.

Le rapport d'application des lois de 2023 soulignait, s'agissant de la loi n° 2022-269, un taux d'application en trompe-l'œil. Si l'unique arrêté attendu avait été publié¹, il n'en demeurait en effet pas moins que le taux d'application de 100 % ne traduisait pas le fait que les mesures d'application des ordonnances ratifiées par cette loi n'avaient, dans leur grande majorité, pas été publiées.

En outre, la majorité des articles de cette loi de ratification entendaient modifier les dispositions de l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace. Or, les dispositions de cette ordonnance ne se sont pas encore totalement matérialisées ; la possibilité donnée à la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) d'instaurer une taxe sur le transport de marchandises recourant à certaines voies de son domaine public routier devrait se concrétiser à l'horizon 2025, voire 2026.

En outre, l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023², a abrogé, par son article 6, l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021, pourtant ratifiée un an plus tôt par la loi n° 2022-269. Cette nouvelle ordonnance a été prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 137 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, afin de permettre à certaines régions d'instituer, à compter du 1^{er} janvier 2024, des taxes perçues au titre de l'usage par les poids lourds du réseau routier relevant du domaine public national qui peut

¹ Arrêté du 11 avril 2022 relatif aux modalités d'établissement du procès-verbal de constatation des délits et contraventions institués par l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021.

² Ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

être mis à leur disposition par l'État¹. Elle a également été prise sur le fondement de l'article 128 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, qui habilite le Gouvernement à poursuivre les travaux de recodification des dispositions relatives aux impositions sur les biens et services et à assurer leur conformité avec le droit de l'Union européenne ; ces impositions incluant notamment les taxes perçues au titre de l'usage par les véhicules du réseau routier.

Cette ordonnance du 26 juillet 2023 vise ainsi à définir un dispositif juridique commun permettant à la Collectivité européenne d'Alsace, d'une part, et aux régions volontaires et supportant un report significatif de trafic sur leurs voies depuis des voies soumises à une autre taxe² d'instituer une taxe sur tout ou partie de leur réseau (ou, dans le cas des régions, du réseau mis à leur disposition). Cette ordonnance vise en outre à transposer le nouveau cadre européen régissant la tarification de l'usage des routes qui impose notamment, d'après le rapport au Président de la République, d'ajuster le dispositif existant pour la Collectivité européenne d'Alsace. La directive du 24 février 2022³ modifie en effet le cadre de tarification de l'usage des routes, par exemple en rendant obligatoire, à compter du 25 mars 2026, la mise en place d'un tarif de pollution atmosphérique pour toutes les voies routières soumises à un tarif d'infrastructure. Il s'agissait auparavant d'une simple faculté.

Si la commission prend acte de la nécessaire transposition du nouveau cadre européen et de la recherche d'efficacité et de coordination présidant à la définition d'un cadre commun aux régions volontaires et à la Collectivité européenne d'Alsace, elle estime regrettable d'avoir eu à se prononcer – et à modifier – dans le cadre de l'examen d'un projet de loi de ratification sur une ordonnance qui a été finalement été abrogée moins d'un an et demi après sa ratification. Les évolutions du droit européen que l'ordonnance de juillet 2023 vise à transposer auraient d'ailleurs pu être mieux anticipées par le Gouvernement. L'ordonnance de juillet 2023 n'a en outre, pour l'heure, pas fait l'objet d'une ratification par le Parlement. Enfin, plusieurs mesures d'application des dispositions de cette ordonnance sont encore attendues.

¹ L'article 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale prévoit cette possibilité à titre expérimental.

² Seule la région Grand Est a manifesté son intérêt de recourir à cette faculté à ce jour.

³ Directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures.

6. Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

Le volet transport de la loi DDADUE de 2023 est applicable dans sa quasi-intégralité. Toutefois, un décret d'application se fait toujours attendre, ce qui ne permet pas à l'Autorité de régulation des transports d'exercer une compétence confiée par le législateur relative à la mise en œuvre des collectes de données sur les déplacements multimodaux.

Sur les 7 articles du titre III relatif aux dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de transports (articles 31 à 37) relevant du champ de compétences de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, **trois des quatre mesures attendues ont été publiées au 31 mars 2024.**

S'agissant des mesures d'application attendues à l'article 31 relatif aux péages routiers, le décret n° 2023-1407 du 27 décembre 2023¹ vient préciser les règles de **modulation des péages** applicables aux véhicules lourds de transport de marchandises et de transport de personnes **en fonction de leur classe d'émissions de dioxyde de carbone** ainsi que les règles d'application de la **majoration de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic.**

Le décret n° 2023-1260 du 26 décembre 2023², pris en application de l'article 35 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023, précise **les modalités de délivrance des prestations d'assistance en gare, à la montée et à la descente du train aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.**

En revanche, la publication du **décret en Conseil d'État** prévu pour l'application de l'article L. 1264-2 du code des transports se fait **toujours attendre.** Cet article, tel que modifié par l'article 37 de la loi n° 2023-171, **permet à certains agents habilités de l'Autorité de régulation des transports (ART) de mettre en œuvre des collectes automatisées de données ou d'informations sur les déplacements multimodaux publiquement accessibles sur des services numériques.** Le décret en Conseil d'État prévu, qui doit être pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, **doit préciser les conditions de mise en œuvre de ces collectes. La commission regrette le retard de publication de ce décret, plus d'un an**

¹ Décret n° 2023-1407 du 27 décembre 2023 relatif à la modulation des péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route et aux véhicules de transport de personnes, en fonction de leurs émissions de dioxyde de carbone et à la majoration de ces péages en raison de la pollution atmosphérique due au trafic.

² Décret n° 2023-1260 du 26 décembre 2023 portant modification du décret n° 2021-1124 du 27 août 2021 relatif à la plateforme unique de réservation des prestations d'assistance et de substitution à l'intention des personnes handicapées et à mobilité réduite et au point unique d'accueil en gare.

après la promulgation de loi, qui ne permet toujours pas à l'ART de se saisir pleinement des compétences qui lui ont été conférées par le législateur.

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

L'application de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables du 10 mars 2023 reste encore décevante compte tenu des ambitions affichées par le Gouvernement dans le contexte actuel d'urgence climatique.

Le volet relatif à la planification commence juste à se déployer et le Gouvernement doit amplifier son pilotage dans les meilleurs délais pour permettre aux communes de s'approprier un dispositif souhaité par le Sénat et préparer leur avenir énergétique dans de bonnes conditions.

a) Une mise en œuvre trop lente au regard de l'urgence à déployer les énergies renouvelables

Plus d'un an après sa promulgation, la loi relative à la production d'énergies renouvelables¹ affiche un taux d'application de seulement 26 % (15 mesures prises sur les 58 prévues).

Ce chiffre interpelle au regard de l'urgence à déployer les énergies renouvelables, indispensables au futur climatique et énergétique de la France, y compris dans une trajectoire de relance ambitieuse du nucléaire.

Cette urgence avait d'ailleurs justifié des délais d'examen particulièrement resserrés et une mobilisation importante du Parlement, au premier chef la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, saisie au fond, qui avait largement amélioré et complété le texte du Gouvernement.

La commission appelle donc l'exécutif à réagir urgemment, pour donner à cette loi l'envergure qu'avait souhaité lui donner le législateur.

b) La difficile mise en œuvre du volet planification

La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a renforcé le pouvoir des maires dans la planification du déploiement des énergies renouvelables terrestres.

À l'initiative du Sénat, son article 15 a ainsi créé un dispositif permettant aux maires d'identifier des **zones d'accélération des énergies renouvelables**, zones dans lesquelles les porteurs de projet disposeront d'incitations spécifiques.

Ces zones pourront notamment être incluses dans les documents d'urbanisme, *via* des modifications simplifiées.

¹ La procédure accélérée avait d'ailleurs été engagée par le Gouvernement le 26 septembre 2022.

Des mécanismes financiers incitatifs pourront être introduits pour encourager les développeurs à se diriger vers ces zones préférentielles :

- des bonus dans les appels d'offres pour les projets se développant sur ces zones ;
- une modulation tarifaire afin de prendre en compte le productible pouvant être plus faible sur ces zones.

Ces zones d'accélération ne peuvent être fixées sans l'avis conforme des communes. Mais celles-ci ne sont pas des zones exclusives : en d'autres termes, le texte ne prévoit pas de « droit de veto » « projet par projet » des élus en dehors de ces zones. Pour les projets développés hors de ces zones, un comité de projet est néanmoins rendu obligatoire par l'article 16 de la loi dont un décret du 22 décembre 2023¹ a défini les modalités de. Les dispositions de ce décret entreront en vigueur en juin 2024.

La définition des **zones d'accélération par les communes a pris du retard par rapport au calendrier défini par la loi**. Alors que les zones devaient être définies avant la fin de l'année 2023, très peu de communes ont pu respecter cette échéance.

Processus de définition des zones d'accélération pour les maires aux termes de la loi

1. Les maires reçoivent des cartes de potentiels transmises par l'État dans un délai de deux mois suivant la promulgation de la loi (soit, mai 2023).

2. Le maire et son conseil disposent alors de six mois (soit, jusqu'à décembre 2023) pour définir des zones d'accélération, après concertation du public et tenue d'un débat au sein de l'EPCI sur la cohérence des zones identifiées avec le projet du territoire.

3. En cas d'insuffisance des potentiels recensés dans les zones d'accélération, l'État peut redemander une réflexion plus ambitieuse trois mois après la transmission des cartographies par les communes. La commune dispose alors de trois mois pour réexaminer ses zonages et le cas échéant les modifier. Cette modification potentielle doit faire l'objet d'une nouvelle délibération du conseil municipal.

4. Une fois actées, les zones sont arrêtées par le préfet avec avis conforme des communes et, à l'initiative des collectivités, intégrées dans les documents d'urbanisme.

Ce retard pourrait s'expliquer par le manque d'ingénierie et d'accompagnement des élus lors des premiers mois d'application du texte. Comme le prévoyait la loi, un outil cartographique a certes été mis à disposition des communes et des EPCI en mai 2023 : le portail, développé par l'IGN et le Cerema, dresse un état des lieux des potentiels des territoires par filière et permet d'améliorer l'accès à l'information. **Mais des versions**

¹ Décret n° 2023-1245 du 22 décembre 2023 relatif au comité de projet prévu à l'article L. 211-9 du code de l'énergie.

complètes de ce logiciel, intégrant de nouvelles fonctionnalités, n’ont été mises en ligne qu’en décembre et mars derniers, soit sept et dix mois après le délai pourtant prévu par le législateur.

Par ailleurs, l’absence de planification énergétique nationale a privé les élus d’une boussole pour orienter leurs choix : la troisième programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) – devant fixer les orientations de la politique nationale de 2024 à 2033 – n’a toujours pas été publiée, alors qu’elle devait fixer le cap énergétique du pays dès cette année 2024. Faute de cibles nationales, les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables n’ont pu être élaborés et les comités régionaux de l’énergie, qui rassemblent une grande partie des acteurs locaux concernés, n’ont pu formuler de propositions d’objectifs, comme le prévoyait pourtant l’article 83 de la loi « Climat et résilience »¹.

Le Gouvernement devra donc rapidement corriger le tir, pour permettre aux territoires de préparer leur avenir énergétique en connaissance de cause.

Ces constats ne doivent toutefois pas occulter la dynamique observée lors du premier trimestre 2024 : selon les chiffres transmis par l’IGN, fin avril, 355 000 zones d’accélération ont été saisies sur le portail cartographique, par plus de 7 000 communes. En janvier, ce nombre n’était que de 18 000.

À tout le moins, le dispositif semble donc aujourd’hui atteindre sa première cible : celle de susciter une appropriation des problématiques énergétiques par l’ensemble des territoires.

Pour que l’identification des zones d’accélération serve de socle à la planification énergétique de la France, comme l’a voulu le législateur en mars 2023, cette dynamique peut et doit donc être prolongée.

c) Référent préfectoral, RIIPM, « friches » littorales : des textes d’application dont la publication était particulièrement attendue

Dans le champ des articles relevant de l’expertise de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable lors de l’examen du projet de loi, plusieurs textes d’application particulièrement attendus ont été publiés ces derniers mois.

- L’article 6 de la loi crée un référent à l’instruction des projets de développement des énergies renouvelables et des projets nécessaires à la transition énergétique.

Ce référent est nommé au niveau départemental, parmi les sous-préfets. Il est chargé de faciliter les démarches administratives des pétitionnaires, de coordonner les travaux des services chargés de l’instruction des autorisations et de faire un bilan annuel de l’instruction des projets sur son territoire. Il est également chargé de fournir un appui aux collectivités

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

territoriales dans leurs démarches de planification de la transition énergétique.

Les missions de ce référent devaient être précisées par voie réglementaire.

C'est finalement une circulaire¹ qui a été publiée en novembre 2023 pour préciser ces missions. Cette circulaire fait notamment du référent préfectoral l'interlocuteur privilégié des collectivités pour définir les zones d'accélération. Plus généralement, le référent préfectoral est chargé d'accompagner les différents projets et de faciliter leur instruction.

- L'article 19 de la loi introduit, sous conditions, une reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) pour certains projets d'énergies renouvelables.

Cette RIIPM constitue l'une des trois conditions cumulatives permettant à un projet de déroger à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées et à leur habitat (article L. 411-2 du code de l'environnement).

Le décret d'application², paru le 28 décembre dernier, a arrêté les conditions cumulatives de reconnaissance de la RIIPM :

- une puissance prévisionnelle totale supérieure ou égale à un seuil, fixé pour chaque type de technologie ;
- une puissance totale du parc métropolitain, pour chaque source d'énergie, devant être inférieure à l'objectif maximal de puissance fixé par la PPE pour cette même source.

Ainsi, l'application de ces dispositions reposera en partie sur la définition d'objectifs de développement d'énergies renouvelables dans la PPE, dont la troisième version n'a toujours pas été publiée. Dans l'attente, ce sont les objectifs actuels de la deuxième PPE qui pourront être utilisés dans le cadre de la reconnaissance de la RIIPM.

- L'article 37, qui constitue, dans son intention, une reprise d'une proposition de loi sénatoriale adoptée en 2022³, prévoit des dérogations à la loi « Littoral » pour l'implantation, en discontinuité d'urbanisme, sous certaines conditions et hors espaces remarquables, d'installations solaires ou de stockage ou de production d'hydrogène bas-carbone, sur des friches ou des bassins industriels de saumure saturée.

¹ Circulaire du 28 novembre 2023 relative aux missions du référent préfectoral à l'instruction des projets d'énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique et à la géothermie de minime importance.

² Décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023 pris pour l'application, sur le territoire métropolitain continental, de l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023.

³ Proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des friches.

Un décret du 29 décembre 2023¹ a établi une liste de 22 friches ouvertes à ces dérogations. Un second décret pourrait compléter cette liste : il fera l'objet d'un suivi particulièrement attentif de la commission.

8. Loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier

La loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier du 24 avril 2023 est pleinement applicable. La commission regrette cependant que le Gouvernement n'ait pas saisi l'opportunité, dans le cadre du pouvoir réglementaire qui lui a été confié, de sortir du *statu quo* pour renforcer la prise en charge financière de la prévention et de la gestion des déchets par les producteurs.

Avec la publication du décret n° 2023-906 du 28 septembre 2023, les deux mesures d'application attendues pour la mise en œuvre de la **loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier** ont été prises.

Ce décret définit, d'une part, les modalités de mise en œuvre de la prime fondée sur la mise à disposition gratuite d'information d'intérêt général du public sur la prévention et la gestion des déchets, notamment par la mise à disposition gratuite d'encarts d'information, par les producteurs de la filière REP fusionnée, rassemblant les emballages ménagers et les producteurs de papier. La prime ne pourra pas représenter plus de 20 % du montant annuel total de la contribution due par produit par un même adhérent au titre de la filière REP, à l'exception des publications de presse pour lesquelles elle pourra atteindre 100 %. Ces dernières pourront donc bénéficier d'un traitement préférentiel, par l'annulation *de facto* de la contribution due au titre de la REP. Le décret précise par ailleurs les modalités de mise à disposition gratuite des encarts d'information, les caractéristiques techniques de ces encarts et les critères de performance environnementale des produits pouvant bénéficier de cette prime.

D'autre part, le décret définit le niveau de prise en charge, par la nouvelle filière REP fusionnée, des coûts supportés par le service public de gestion : ce niveau de prise en charge est fixé à 80 %, pour les emballages ménagers, et 50 %, pour les papiers, des coûts de référence d'un service de gestion optimisé tenant compte de la vente des matières traitées. Ces taux correspondent à un *statu quo* par rapport à l'état antérieur du droit.

Dans un rapport de juillet 2023 consacré à la réduction, réemploi et recyclage des emballages, la commission avait pourtant invité le pouvoir

¹ Décret n° 2023-1311 du 27 décembre 2023 pris pour l'application de l'article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme.

réglementaire à se saisir de l'opportunité offerte par la loi du 24 avril 2023 pour augmenter ces taux de couverture et renforcer, par là même, la prise en charge financière de la prévention et de la gestion des déchets par les producteurs.

**V. COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE LA
COMMUNICATION ET DU SPORT**

SOMMAIRE

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	349
1. <i>Le stock de lois suivi par la commission</i>	349
2. <i>La publication des rapports d'information</i>	352
3. <i>Les contrats d'objectifs et de moyens (COM)</i>	353
4. <i>La publication des ordonnances</i>	354
B. DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	354
1. <i>Enseignement scolaire et enseignement supérieur</i>	354
2. <i>Culture</i>	359
3. <i>Communication</i>	361
4. <i>Jeunesse et sports</i>	363

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2023 examinées au fond par la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport.

Les mesures d'application comptabilisées dans ce bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 31 mars 2024 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2022-2023 (autrement dit, entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023) et, d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2017 et le 31 mars 2024 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

Les lois sur lesquelles la commission a été saisie pour avis ne figurent pas dans cet état des lieux.

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. Le stock de lois suivi par la commission

Le rapport établi cette année par la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport sur les lois dont elle assure le suivi concerne **11 lois¹ promulguées entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2023.**

Parmi ces lois, quatre sont entrées en vigueur au cours de l'année parlementaire 2022-2023. Il s'agit (par ordre chronologique) de :

- la loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à **lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation** ;
- la loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à **favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré** ;
- la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à **instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne** ;
- la loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la **restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945.**

Les 7 lois restantes ont été promulguées au cours des sessions antérieures. Il s'agit (par ordre chronologique) de :

- la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une **école de la confiance** ;
- la loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à **encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne** ;

¹ S'y ajoute une loi pour laquelle la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a été saisie d'une délégation au fond sur plusieurs articles : la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

- la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de **programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur** ;

- la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la **régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique** ;

- la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la **fonction de directrice ou de directeur d'école** ;

- la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à **conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs** ;

- la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à **démocratiser le sport en France**.

a) Les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2022-2023

(1) Les lois totalement applicables

2 des 4 lois promulguées au cours de la session 2022-2023, s'avèrent, au 31 mars 2024, totalement applicables. Il s'agit de la loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à **lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation** qui appelait 2 mesures réglementaires pour être applicable, et de la loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la **restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945**, qui n'appelait qu'une seule mesure réglementaire pour être applicable.

(2) Les lois partiellement applicables

2 des 4 lois promulguées au cours de la session 2022-2023, demeurent en revanche, au 31 mars 2024, dans l'attente de leur unique mesure d'application. Il s'agit (par ordre chronologique) de :

- la loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à **favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré**, pour laquelle un décret en Conseil d'État est toujours attendu à l'article 1^{er} ;

- la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à **instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne**, dont l'unique mesure d'application est différée dans l'attente d'une décision de la Commission européenne considérant le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'UE.

b) Les lois antérieures

Parmi les sept lois promulguées antérieurement à la session 2022-2023 dont la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a souhaité présenter le suivi de l'application, deux sont devenues totalement applicables entre le 1^{er} avril 2023 et le 31 mars 2024. Il s'agit de :

- la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la **fonction de directrice ou de directeur d'école**, dont les trois mesures d'application encore attendues ont été satisfaites par la prise d'un décret unique en date du 14 août 2023 ;

- la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à **démocratiser le sport en France**, dont les huit mesures d'application encore attendues ont été satisfaites par la publication de quatre décrets.

Parmi les autres lois en attente de décrets d'application, un seul de ces textes a vu son taux d'application progresser sur la période précitée du fait de l'adoption de mesures d'application. Il s'agit de la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à **conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs**.

La commission ne peut que déplorer que les quatre autres lois entrant dans le champ de cette analyse n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de l'année écoulée. Il s'agit plus précisément de :

- la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une **école de la confiance** (2 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 91 %) ;

- la loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à **encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne** (1 mesure d'application encore attendue, la loi n'est pas applicable) ;

- la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de **programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur** (2 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 95%) ;

- la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la **régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique** (2 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 85 %).

Le tableau ci-après recense les lois promulguées depuis le 1^{er} octobre 2017 dont toutes les mesures d'application n'ont toujours pas été prises par le Gouvernement.

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2024	Nombre de rapports déposés / ceux demandés
	dans la loi	prises au 31 mars 2024		
Loi du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne (<i>Procédure accélérée</i>)	1	0	0%	0/1
Loi du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré	1	0	0%	0/1
Loi du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs (<i>Procédure accélérée</i>)	4	3	75 %	0/0
Loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère du numérique (<i>Procédure accélérée</i>)	12	10	85 %	0/0
Loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche (<i>Procédure accélérée</i>)	43	41	95 %	2/7
Loi du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne	1	0	0 %	1/1
Loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (<i>Procédure accélérée</i>)	22	20	91 %	1/2

2. La publication des rapports d'information

a) La publication et l'exploitation des rapports de l'article 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

L'article précise en outre que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

4 rapports de cette nature sont parvenus à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport au cours de l'année 2022-2023 :

- le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application de la loi n° 2019-1063 du 19 octobre 2019 visant à la modernisation de la distribution de la

presse, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 13 février 2023 ;

- le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2019-775 du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 13 février 2023 ;

- le rapport du Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 28 mars 2023 ;

- le rapport du Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 31 mars 2023.

La commission ne peut que déplorer qu'aucun des rapports de cette nature qui lui sont parvenus ne concerne des lois promulguées au cours de la session 2022-2023¹.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Aucune des quatre lois promulguées au cours de la session 2022-2023 ne prévoyait le dépôt de rapports avant le 31 mars 2024.

S'agissant des autres lois adoptées depuis le 1^{er} octobre 2017, seul un rapport a été publié au 31 mars 2024 sur les douze rapports encore attendus. Il s'agit du rapport transmis le 6 septembre 2023 évaluant le renforcement de la protection des données des mineurs depuis la mise en place du règlement général sur la protection des données, en application de l'article 7 de la loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image de l'enfant de moins de seize ans sur les plateformes en ligne.

3. Les contrats d'objectifs et de moyens (COM)

Institués en 2000, les contrats d'objectifs et de moyens sont un outil de définition et de suivi pluriannuel des objectifs et des missions assignées à certaines entreprises ou établissements relevant de la compétence de la commission : France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, Arte-France, l'Institut national

¹ Outre le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 9 janvier 2024 - loi pour laquelle la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a été saisie d'une délégation au fond sur plusieurs articles.

de l'audiovisuel, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français et Campus France.

Au cours de la session 2022-2023, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des avenants aux COM 2020-2022 de France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde et de l'INA.

4. La publication des ordonnances

Sur la session parlementaire 2022-2023, aucune loi ne prévoyait d'habilitations à légiférer par ordonnance.

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

1. Enseignement scolaire et enseignement supérieur

6 lois font, cette année, l'objet d'une analyse détaillée au titre des secteurs de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur. Trois d'entre elles sont désormais pleinement applicables quand les trois autres, dont celle visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré issue du texte déposé par Pierre-Antoine Levi, sont toujours en attente de l'ensemble de leurs mesures d'application.

a) Loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré

D'initiative sénatoriale¹, la loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré, dite « **loi Levi** », consacre le principe d'un accès de tous les étudiants à une restauration à tarification modérée et prévoit le versement d'une aide financière à ceux qui en seraient privés.

Cette loi est née de la volonté de combattre la précarité alimentaire des étudiants mise en lumière lors de la crise sanitaire. Elle vise à permettre à tous les étudiants, en particulier dans les villes moyennes et en zone rurale, de pouvoir se nourrir à des prix abordables. Dans cet objectif, elle prévoit que les étudiants peuvent manger dans un restaurant universitaire ou dans des structures, publiques ou privées, conventionnées par le réseau des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) - comme des lycées, des mairies, des hôpitaux ou des restaurants conventionnés privés. Les conventions de restauration, qui existent déjà dans certains territoires, ont ainsi vocation à être généralisées pour éviter l'existence de « zones blanches » de la restauration universitaire. Les étudiants concernés disposeront d'une

¹ Proposition de loi n° 422 (2021-2022) visant à créer un ticket restaurant étudiant, déposée par Pierre-Antoine Levi le 3 mars 2021.

aide financière pour pouvoir payer tout ou partie d'un repas auprès d'une structure conventionnée.

L'article 1^{er} de la loi renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités de mise en œuvre de ce dispositif.

La commission constate avec regret que ce décret n'a pas été encore pris, alors que la question de l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré revêt un vrai degré d'urgence.

Elle note toutefois que, dans l'attente de la publication de ce décret, **une circulaire de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip) du 4 décembre 2023 est venue préciser le cadre de ce texte.** Dans cette circulaire, la Dgesip demande aux recteurs de se mobiliser « sans attendre » pour mettre œuvre cette loi. Les recteurs sont tenus de soutenir les Crous pour développer de nouveaux conventionnements, et d'établir une cartographie des sites de formation où, faute d'offre de restauration universitaire, une aide financière devra être versée aux étudiants.

L'article 2 de la loi prévoit la remise au Parlement d'un rapport annuel sur le bilan de l'accès des étudiants à une offre de restauration à tarif modéré. Le dispositif n'étant pas encore entré en application, ce rapport n'a logiquement pas été rendu.

b) Loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation

Cette proposition de loi, qui ouvre la possibilité de recruter les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) en contrat à durée indéterminée à l'issue d'un seul contrat à durée déterminée, contre deux précédemment, comprenait deux mesures d'application qui ont été rapidement publiées.

Concernant la CDIisation des AESH ayant exercé cette fonction pendant six ans, le décret n° 2023-597 du 13 juillet 2023 est venu préciser les modalités d'application de cette mesure. Celui-ci, pris à quelques semaines de la rentrée scolaire, était attendu par les AESH, mais aussi par les chefs d'établissement¹.

En ce qui concerne la CDIisation des assistants d'éducation (AED), la commission a rappelé lors de l'examen du texte que cette disposition était entrée en vigueur entre temps par l'article 10 de la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire.

Le décret d'application a été pris le 9 août 2022. Néanmoins, la commission a souhaité maintenir l'article 2 du texte au regard des difficultés d'application de la

¹ En application de l'article L. 917-1 du code de l'éducation, les AESH sont recrutés par l'État mais aussi directement par les établissements publics locaux d'enseignement après accord du directeur académique des services de l'éducation nationale.

mesure sur le terrain, et a appelé à la rédaction d'une circulaire ministérielle pour « inciter les rectorats et les chefs d'établissement à se saisir de cette disposition »¹.

Si aucune circulaire ministérielle n'a été prise, plusieurs circulaires académiques relatives à ce sujet ont été publiées pour rappeler les modalités de CDIisation des AED ayant six ans d'ancienneté. Tel est le cas de la circulaire académique du 14 décembre 2022 du recteur de Nantes – publié le jour de l'adoption en séance de ce texte au Sénat –, mais aussi de la circulaire académique du 26 janvier 2023 du recteur de Grenoble ou encore de celle du 9 mai 2023 par le recteur de l'académie de Toulouse.

c) Loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école

Sur les 6 mesures d'application attendues, 3 n'avaient pas été prises lors du dernier contrôle de l'application des lois en avril 2023, pour cette loi datant de la session 2021-2022. Le décret du 14 août 2023 est venu préciser les trois mesures attendues restantes, rendant la loi pleinement applicable.

Ce texte réglementaire précise notamment les conditions dans lesquelles les enseignants nommés dans un emploi de directeur d'école bénéficient d'un avancement accéléré au sein de leur corps. Les directeurs d'école ainsi que les enseignants faisant fonction de directeur d'école ont une bonification de trois mois par année entière de direction.

Il précise également les conditions dans lesquelles le directeur d'école est nommé parmi les personnes inscrites sur une liste d'aptitude. Ce décret a également précisé les conditions dans lesquelles, dans le cas de vacances d'emplois de directeur d'école, des instituteurs et des professeurs des écoles non-inscrits sur la liste d'aptitude peuvent être nommés à leur demande. Il s'agissait d'un apport majeur du Sénat, permettant d'assouplir les conditions de nomination des directeurs d'école : en effet, en raison de vacances de postes, entre 20 et 25 % des écoles ont un enseignant « faisant fonction » de directeur d'école qui n'est donc pas inscrit sur la liste d'aptitude avant leur prise de fonction.

Lors de l'examen de ce texte, la commission avait insisté sur la nécessité de mieux former et accompagner les directeurs d'école. Au cours de la navette parlementaire, une disposition sénatoriale relative à ce sujet a été supprimée. Néanmoins, répondant à la demande de la commission, le décret est venu préciser les conditions de formation des directeurs d'école : tout directeur nouvellement reçoit une formation dans les six mois qui suivent sa prise de fonction, en complément de celle dont il a bénéficié avec son inscription sur la liste d'aptitude. Par ailleurs, tout enseignant faisant fonction de directeur doit également bénéficier d'une formation dans les quatre mois suivant sa prise de fonction.

¹ Rapport n° 171 de Mme Marie-Pierre Monier, session 2022-2023.

Enfin, ce décret définit les missions des directeurs d'écoles des écoles maternelles et élémentaires permettant la mise à jour du référentiel de leurs tâches qui date de plus de dix ans, alors que leurs tâches n'ont eu de cesse de se complexifier et leurs responsabilités de se renforcer. Il précise qu'il a autorité sur l'ensemble des personnes présentes dans l'école pendant le temps scolaire, incluant les personnels des collectivités territoriales et qu'il organise notamment « le travail des agents communaux ». Le texte prévoit également une évaluation des directeurs nouvellement nommés dans les trois ans qui suivent la prise de fonction, puis au moins une fois tous les cinq ans.

d) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur

La loi de programmation de la recherche (LPR), dont l'examen a constitué une étape majeure pour le secteur de la recherche publique en planifiant une augmentation progressive de son budget de 5 milliards d'euros en dix ans, a été promulguée le 24 décembre 2020.

En dépit d'un retard substantiel par rapport au calendrier annoncé (achèvement du programme de publication initialement prévu pour l'automne 2021), la majorité des textes d'application a été publiée entre le quatrième trimestre 2021 et le premier semestre 2022.

L'année dernière, la commission constatait que deux textes d'application faisaient encore défaut, ce qui est toujours le cas à ce jour. Il s'agit :

- du décret relatif à l'application spécifique des chaires de professeur junior (CPJ) aux personnels enseignants et hospitaliers ;
- de l'arrêté portant sur la diversification du recrutement des étudiants par les établissements d'enseignement supérieur.

Interrogé sur le sujet, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche indique qu'un travail est en cours sur ces mesures réglementaires, mais qu'il n'est pas en mesure de donner une date précise de publication.

e) Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance

Deux dispositions de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance restent à ce jour en attente d'application : l'une concerne l'élaboration de conventions relatives à la coopération entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les établissements scolaires pour la scolarisation des élèves en situation de handicap (article 30) et l'autre vise à mettre en place un dispositif intégrant les établissements scolaires et les services médico-sociaux pour accompagner les élèves, adolescents et jeunes adultes présentant des difficultés psychologiques dont l'expression perturbe gravement la socialisation et les apprentissages (article 31).

Cet article prévoit notamment la conclusion d'une convention entre les établissements et services intéressés dans le cas où le dispositif intégré fait appel à plusieurs établissements ou services.

Sollicités les années précédentes sur les raisons de ce retard, les services du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ont souligné la complexité d'élaboration de ces mesures. Un premier projet de décret avait été rédigé début 2021. Néanmoins, à la suite de la réaction négative du Conseil national des personnes handicapées (CNCPH) en juin 2021, sa rédaction a dû être revue.

À ce jour, les textes d'application n'ont pas encore été pris. Toutefois, le 3 avril dernier, un projet de décret a été examiné au sein du conseil supérieur de l'éducation qui vise à « éviter les ruptures de parcours de scolarisation des enfants et adolescents en situation de handicap ». Ce texte prévoit notamment les modalités de fonctionnement en dispositif intégré des établissements de services médico-sociaux à travers l'élaboration d'un cahier des charges permettant d'unifier les pratiques, ainsi qu'une facilitation des parcours entre les différentes modalités d'accompagnement.

Par ailleurs, il prévoit la mise en place d'une convention-cadre réunissant la direction académique des services de l'éducation nationale, la maison départementale des personnes handicapées ainsi que l'agence régionale de santé. Les collectivités locales peuvent également être signataires.

f) Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique

L'article 14 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique prévoit pour les personnes titularisées dans un corps enseignant une prise en compte, pour la constitution et la liquidation de leur droit à pension de retraite, des périodes pendant lesquelles un étudiant a perçu une allocation d'enseignement ou une allocation de première année d'IUFM (institut universitaire de formation des maîtres). Toutefois, ce dispositif était inapplicable par défaut d'un texte d'application et ces périodes non prises en compte dans le calcul de la retraite des personnes concernées.

L'absence de publication de ce décret a fait l'objet d'un débat au Sénat à l'occasion de la discussion en mars 2023 en séance publique de l'amendement de M. Rietmann et plusieurs de ses collègues¹ lors l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, portant notamment la réforme des retraites. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion a indiqué à cette occasion que le gouvernement avait « découvert la nécessité de ce chantier avec la présente réforme »².

Plus de 32 ans après le vote de la loi, le décret n° 2023-1355 du 28 décembre 2023 est venu préciser les conditions d'application de l'article 14 mentionné ci-dessus. Il précise que pour la constitution du droit à pension et la liquidation de celle-ci est prise en compte la moitié de la période de perception de l'allocation d'enseignement. Interrogé par la sénatrice Laure

¹ Amendement n° 3108.

² Compte rendu de la séance publique du 5 mars 2023.

Darcos à ce sujet¹, le ministère a justifié ce mode de calcul par le fait qu'un « rapport du Sénat de 1991 sur le projet de loi montre que l'intention initiale du législateur visait à prendre en compte les durées pour le tiers. La décision du Gouvernement est donc plus favorable que celle qui avait été envisagée lors de la création du dispositif ».

La demande de prise en compte de ces périodes doit être effectuée au plus tard douze mois avant la date à laquelle la personne est éligible à un départ à la retraite².

2. Culture

Deux lois consacrées au secteur de la culture font l'objet cette année d'une analyse détaillée. La première, adoptée lors de la session 2022-2023, est désormais totalement applicable. La seconde, issue du texte déposé au Sénat en 2021 par Laure Darcos et visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs, ne l'est encore que partiellement.

a) *Loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945*

La loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 a **simplifié le dispositif de restitution des biens culturels spoliés pendant la période nazie** en instituant dans le code du patrimoine les **procédures de restitution ou de réparation de la spoliation** applicables :

- d'une part aux **biens culturels appartenant aux collections de l'État et des collectivités territoriales**, pour lesquels elle a par ailleurs créé une dérogation au principe d'inaliénabilité des biens culturels du domaine public (article 1^{er}). Les décisions portant sur la sortie des collections de ces biens aux fins de leur restitution, ou sur d'autres modalités de réparation définies par voie conventionnelle, interviennent après **avis public d'une commission administrative** placée sous l'autorité du Premier ministre ;

- d'autre part aux **biens relevant des collections des propriétaires de musées privés ayant reçu l'appellation « musée de France »**, selon les mêmes modalités (article 2).

A été **renvoyée à la voie réglementaire** la définition du champ de compétence, de la composition et des modalités de fonctionnement de cette commission administrative, celle des modalités de réparation autres que la

¹ Question n° 10 303 de Mme Laure Darcos publiée le 22 février 2024 – Réponse du ministère de l'éducation nationale publiée le 11 avril 2024, p. 1543 JO Sénat.

² Ce délai est de six mois à compter de la notification de la décision initiale de concession de la pension pour les admissions à la retraite prévues moins de 12 mois après l'entrée en vigueur du décret. Les personnes déjà à la retraite au moment de la publication de ce décret disposent d'un délai de 12 mois pour déposer leur demande.

restitution, et enfin celle de la procédure applicable aux biens des musées privés, qui devaient toutes être déterminées par décret en Conseil d'État.

En précisant l'ensemble des éléments attendus, le **décret n° 2024-11 du 5 janvier 2024** a rendu cette loi **pleinement applicable**. Ce texte institue la commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (article 1^{er}), dont il précise les compétences (article 2) ainsi que la composition (articles 3 à 5). Les modalités de la saisine individuelle de cette commission sont déterminées par son article 6 ; les conditions dans lesquelles elle se prononce sur ces demandes sont prévues par les articles 7 à 14. La procédure d'avis sur la restitution des biens culturels est prévue par les articles 17 à 21. Le décret comporte enfin des dispositions relatives aux crédits de fonctionnement de la commission (article 15) et à son rapport d'activité annuel (article 16), ainsi que des dispositions d'harmonisation (articles 22 et 23) et transitoires (articles 25 et 26).

b) Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs

La proposition de loi visant à *conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs* a été déposée au Sénat par Laure Darcos le 21 décembre 2020. Elle a été examinée en commission de la culture le 2 juin 2021 sur le rapport de Céline Boulay-Espéronnier, et adoptée en séance publique le 8 juin 2021. La proposition a ensuite été examinée par l'Assemblée nationale en séance publique le 6 octobre 2021, puis adoptée sans modification au Sénat le 16 décembre 2021, après un examen suivant la procédure de **législation en commission** le 23 novembre 2021.

La loi a été promulguée le 30 décembre 2021.

En plus d'apporter diverses améliorations aux relations contractuelles entre auteurs et éditeurs et de fixer des règles sur le dépôt légal numérique, la loi insère dans notre droit une mesure emblématique, **la fixation de frais de port minimum pour l'envoi de livres**, afin de permettre aux libraires de résister face à la concurrence des plateformes exclusivement en ligne.

La loi du 30 décembre 2021 appelait à **quatre interventions réglementaires. Il n'en reste à ce jour plus qu'une à prendre.**

L'arrêté prévu à l'article 1^{er} et fixant un montant minimal de tarification pour l'envoi a été publié le 4 avril 2023.

Après notification à la Commission européenne, le décret n° 2023-497 du 22 juin 2023 relatif aux modalités de communication au public du prix des offres de livres neufs et de livres d'occasion est entré en vigueur le 23 décembre 2023.

À l'article 2, le décret n° 2022-921 du 21 juin 2022 a fixé les conditions dans lesquelles les communes, leurs groupements, la collectivité de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Martin peuvent attribuer des

subventions à des établissements existants ayant pour objet la vente au détail de livres neufs.

En revanche, le décret prévu à l'article 5 sur les modalités d'application du dépôt légal des contenus numériques **est encore en cours de préparation**, avec des échanges denses entre les différents opérateurs concernés et les administrations.

3. Communication

Deux lois relatives à la communication méritent cette année de faire l'objet d'une analyse détaillée. La loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne, adoptée en 2023, rencontre d'importantes difficultés d'application. La seconde, visant à réguler l'activité des enfants « YouTubers », attend depuis 2020 la publication d'un décret qui rend l'ensemble de ses dispositions inapplicables.

a) Loi n° 2023-566 du vendredi 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne

La proposition de loi *visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne* a été déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2023 à l'initiative de Laurent Marcangeli et adoptée en séance publique le 2 mars 2023.

Saisie de ce texte, la commission de la culture a désigné Alexandra Borchio Fontimp rapporteure. Le Sénat a adopté la proposition de loi le 23 mai 2023. Suite à une commission mixte paritaire conclusive, la loi a finalement été promulguée le 8 juillet 2023.

Cette loi a pour principal objectif de **réguler l'accès des mineurs de 15 ans aux réseaux sociaux**, en instaurant un contrôle obligatoire par les plateformes et l'obligation, avant l'âge requis, de recueillir l'accord des responsables légaux.

Son application, comme l'avait pressenti le Sénat, et au-delà de ses objectifs parfaitement légitimes, s'est cependant heurtée à **deux écueils** qui n'ont jusqu'à présent pas permis son application.

D'une part, des difficultés techniques à mettre en place un mécanisme de vérification de l'âge des internautes au moment de l'inscription sur la plateforme **compatible avec le respect de la protection de la vie privée**. On peut remarquer qu'une même incertitude plane en matière de contrôle de l'accès aux sites pornographiques pour les mineurs, comme l'ont illustré les débats sur le projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique. À ce jour, il n'existe en effet pas de système qui remplisse l'ensemble des contraintes, en dépit de quelques avancées technologiques.

D'autre part, des difficultés juridiques. Le projet de loi a fait l'objet d'une procédure de notification auprès de la Commission européenne en application de la directive du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure

d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Par précaution, le Sénat avait d'ailleurs introduit une disposition suspendant l'application de la loi à la prise en compte des observations de la Commission. **Cependant**, la Commission européenne a dans sa réponse adressée au gouvernement français dénoncé pour la première fois ce mécanisme législatif qui lui paraît dorénavant contraire à l'esprit communautaire. Plus contraignant, sur le fond, la Commission a jugé cette loi, ainsi que celle du 9 juin 2023 *visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux*, **largement incompatibles avec le droit européen**, notamment le Règlement sur les services numériques (RSN). Par ailleurs, le 9 novembre 2023, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu un très important arrêt dans l'affaire « KommAustria » opposant le gouvernement autrichien aux grandes plateformes Tik tok, Meta et Google. Cet arrêt est fondamental, car **la Cour y limite très fortement le pouvoir des États quant à leur faculté d'imposer au niveau national des obligations aux plateformes établies dans un autre État membre de l'Union européenne**, que ce soit par des mesures générales et abstraites, mais également par des mesures individuelles.

Dès lors, et à date, il n'a pas été possible d'appliquer la loi sur la majorité numérique.

L'article 35 du projet de loi d'adaptation au droit de l'Union (DADUE), tel qui résulte des travaux de la commission mixte paritaire conclusive du 4 avril 2024, fixe un délai de **3 mois** au Gouvernement pour remettre un rapport au Parlement comportant les mesures législatives nécessaires à l'entrée en vigueur de cette loi.

b) Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne

La proposition de loi *visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne* a été présentée le 17 décembre 2019 par **Bruno Studer**, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, et adoptée à l'unanimité le 12 février 2020. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a examiné le 17 juin 2020 le rapport de Jean-Raymond Hugonet, et a adopté un texte légèrement modifié également à l'unanimité le 25 juin 2020. L'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte du Sénat le 6 octobre 2020.

Cette loi vise à donner un statut aux enfants dits « Youtubers ». Des parents mettent en effet en ligne sur les plateformes des vidéos souvent ludiques de leurs enfants, et peuvent en certains cas en retirer des sommes conséquentes, que ce soit par la monétisation publicitaire des contenus ou bien par le biais de partenariats avec des marques. Or s'il existe un statut spécifique pour les « enfants du spectacle », tel n'est pas le cas ici, ce qui peut inciter à

des dérives préjudiciables à terme aux mineurs précocement exposés et qui ne bénéficient d'aucune garantie de pouvoir un jour percevoir les sommes encaissées par leurs tuteurs légaux.

Le rapport, prévu à l'article 7 du texte, qui prévoit la remise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi (soit pour **avril 2021**), d'une évaluation du renforcement de la protection des données des mineurs depuis la mise en place de la loi dite « RGPD a finalement été remis au Parlement le 6 septembre 2023.

L'application de cette loi doit cependant faire l'objet d'une mesure réglementaire qui n'a toujours pas été prise. Il s'agit du décret en Conseil d'État prévu à l'article 3 fixant le seuil de durée cumulée ou de nombre des contenus au-dessus duquel la diffusion de l'image d'un enfant de moins de seize ans sur un service de plateforme de partage de vidéos, lorsque l'enfant en est le sujet principal, est soumise à une déclaration auprès de l'autorité compétente par les représentants légaux n'a toujours pas été publié. **L'absence de ce décret rend caduc l'essentiel de la loi.**

4. Jeunesse et sports

Deux lois consacrées aux secteurs de la jeunesse et du sport font l'objet cette année d'une analyse détaillée. Si un des articles délégués au fond à la commission de la culture sur la loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques nécessite encore la publication d'un décret pour être applicable, toutes les mesures réglementaires de la loi de 2022 visant à démocratiser le sport en France ont quant à elles étaient prises.

a) Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions (délégation au fond sur les articles 17, 18 et 21)

La commission a été saisie d'une délégation au fond sur les articles 12, 13 et 14 du projet de loi, devenus les articles 17, 18 et 21 du texte définitif.

Si les articles 18 et 21 sont d'application directe, l'article 17 nécessite des mesures d'application. Est particulièrement attendu le décret fixant les conditions dans lesquelles les organisateurs de manifestations sportives doivent prévoir des titres nominatifs, dématérialisés et infalsifiables. La loi dispose que cette mesure doit entrer en vigueur avant le 1^{er} juillet 2024, c'est-à-dire avant les Jeux olympiques et paralympiques de Paris.

- le décret n° 2023-750 du 9 août 2023, non prévu par la loi, porte création de contraventions relatives aux atteintes à la sécurité des manifestations sportives. D'une part, il crée une contravention applicable aux personnes qui font usage de la force ou qui utilisent des subterfuges pour pénétrer sans billet au sein d'une enceinte lors du déroulement ou de la retransmission en public d'une manifestation sportive. D'autre part, il crée une contravention applicable aux personnes qui pénètrent sans motif légitime sur l'aire de compétition d'une enceinte sportive (article 17 de la loi) ;

- un décret en Conseil d'État est attendu sur les conditions dans lesquelles les organisateurs de manifestations sportives exposées à un risque de fraude prévoient des titres nominatifs, dématérialisés et infalsifiables (article 17 de la loi).

b) Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France

Sur les 59 articles que comporte cette loi, onze articles nécessitent l'adoption de dispositions réglementaires pour leur mise en œuvre.

Certaines de ces mesures ont été prises très rapidement, dès 2022 :

- le décret n° 2022-673 du 26 avril 2022 précise les conditions dans lesquelles la durée maximale du premier contrat de travail d'un sportif sortant de formation peut être portée de trois à cinq ans, lorsque l'accord collectif de discipline le prévoit ;

- le décret n° 2022-747 du 28 avril 2022 liste les catégories de personnes ne pouvant pas détenir de participation au capital ni de droits de vote au sein de la société commerciale créée par une ligue sportive professionnelle ;

- le décret n° 2022-925 du 22 juin 2022 précise les modalités d'obtention et de renouvellement d'une licence ainsi que les modalités d'inscription à une compétition sportive.

Plusieurs décrets d'application supplémentaires ont été pris en 2023, permettant notamment la mise en œuvre des dispositions relatives à l'activité physique adaptée (APA) et aux maisons sport-santé.

- le décret n° 2023-234 du 30 mars 2023 tire les conséquences de l'élargissement de la prescription de l'APA au-delà des patients atteints d'une affection de longue durée. Il élargit les catégories de médecins prescripteurs. Il prévoit les conditions du renouvellement et de l'adaptation de la prescription médicale initiale par le masseur-kinésithérapeute. Il précise les conditions de dispensation de cette activité par des personnes qualifiées. Ce décret est complété par le décret n° 2023-235 du même jour qui fixe la liste des maladies chroniques, des facteurs de risque et des situations de perte d'autonomie ouvrant droit à la prescription d'activités physiques adaptées ;

- le décret n° 2023-170 du 8 mars 2023 détermine les conditions et les modalités de l'habilitation des maisons sport-santé ;

- le décret n° 2023-216 du 28 mars 2023 fixe les conditions de mise en œuvre d'une expérimentation, sur une période de trois ans, visant à permettre aux clubs sportifs professionnels d'organiser des animations pyrotechniques dans un cadre prédéterminé, encadré et sécurisé. Cette expérimentation a ainsi pour objectif de tendre vers la disparition de l'utilisation illégale et non sécurisée d'articles pyrotechniques dans les tribunes des stades ;

- le décret n° 2023-442 du 5 juin 2023 est relatif à l'aménagement d'un accès indépendant aux locaux et équipements affectés à la pratique d'activités physiques ou sportives dans les écoles publiques et les établissements publics

locaux d'enseignement. Cet aménagement est rendu obligatoire en cas de travaux importants de rénovation desdits locaux ou équipements, et sous réserve que le montant des travaux portant sur l'aménagement de l'accès soit inférieur à un certain pourcentage du montant total estimé des travaux de rénovation (fixé à 5 %) ;

- le décret n° 2023-621 du 17 juillet 2023 précise les conditions de désignation et la mission du référent pour l'activité physique et sportive en établissement social et médicosocial ;

- le décret n° 2023-648 du 20 juillet 2023 précise les conditions et limites de la commercialisation, par les sociétés commerciales des ligues sportives professionnelles, des droits d'exploitation des manifestations et compétitions sportives organisées par ces ligues ;

- le décret n° 2023-1432 du 29 décembre 2023 est relatif à l'organisation, au fonctionnement et aux échanges d'informations de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives.

La loi du 2 mars 2022 prévoit, en outre, plusieurs rapports au parlement :

- un rapport sur la prise en charge par l'assurance maladie des séances d'APA (article 3 de la loi). Ce rapport est toujours attendu. À ce sujet, alors que l'assurance-maladie a proposé des hypothèses de prise en charge de l'activité physique adaptée, le gouvernement y a renoncé lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2024 ;

- un rapport sur les voies d'accès aux parcours sportifs de haut niveau en outre-mer (article 28 de la loi) : il s'agit du rapport n° 52 du 17 janvier 2023 sur le sport de haut niveau en outre-mer ;

- un rapport public annuel du ministère de l'Intérieur sur la mise en œuvre des dispositions relatives aux interdictions de stade et aux limitations des déplacements de supporters (article 55 de la loi) ;

- un rapport concernant l'impact de la crise actuelle sur les dépenses de partenariat sportif des entreprises et les moyens de les encourager dans la perspective de l'accueil des JOP de Paris en 2024 (article 58 de la loi). Ce rapport a été transmis au Sénat le 28 septembre 2023.

VI. COMMISSION DES FINANCES

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES	373
A. PREMIÈRE PARTIE : LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : ÉLÉMENTS STATISTIQUES	374
1. <i>L'application des Quatre lois de l'année parlementaire 2022-2023</i>	375
2. <i>La mise en application des lois antérieures depuis le dernier contrôle : un stock en légère baisse mais se maintenant à un niveau toujours très important</i>	413
3. <i>Publication des mesures d'application selon leur origine</i>	436
B. DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES RAPPORTS ET DES ORDONNANCES	438
1. <i>La publication des rapports au Parlement</i>	438
2. <i>Un nombre d'habilitations du gouvernement à légiférer par ordonnance en baisse</i>	455

Le présent contrôle de l'application des lois porte sur la **mise en application des textes promulgués entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 ainsi que des lois antérieures et couvre une période allant jusqu'au 31 mars 2024 pour la publication des textes réglementaires, des ordonnances et des rapports.**

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs
relevant au fond de la commission des finances
(depuis 2014)**

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
5	6	7	8	9	0	1		
8	5	6	9 ¹	6	7	7	7	4

Ces quatre lois sont :

- la loi de finances rectificative pour 2022 (2) ;
- la loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer ;
- la loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces ;
- la loi de finances initiale pour 2023.

3 des 4 lois examinées par la commission des finances et promulguées au cours de la session 2022-2023 renvoyaient à la publication d'un texte réglementaire, d'une ordonnance ou d'un rapport, et font ainsi l'objet d'un suivi dans le présent rapport. Seule la loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer ne prévoit pas de mesure d'application.

Outre ces lois récentes, la commission des finances est chargée de contrôler la mise en application du « stock » des **lois antérieures au 1^{er} octobre 2022**, faisant toujours l'objet d'un suivi. Elles sont au nombre de **21, dont 17 attendent encore au moins un arrêté ou un décret**². La plus ancienne est la **loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, pour laquelle un décret restait attendu.**

Au total, le champ du présent contrôle porte sur 24 lois.

¹ Incluant la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

² Les 4 autres prévoient soit un rapport, soit une ordonnance.

**Évolution du ratio entre le nombre de mesures attendues suivies par la
commission des finances et le nombre total des mesures attendues adopté par le
Parlement sur la session**

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
103/806 = 12,8 %	112/931 = 12 %	82/578 = 14 %	98/608 = 16,1 %	120/866 = 13,8 %	167/723 = 23,1 %	170/793 = 21,4 %	135/546 = 24,7 %	92/574 = 16 %

* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée et des rapports

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

Observations d'ensemble sur le bilan de l'application des lois

1. Pour cette période de contrôle, **plus de deux tiers des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrées sur la seule loi de finances initiale (LFI) pour 2022**, le reste étant contenu dans deux autres lois : la loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 et la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

2. **Le nombre de dispositions appelant une mesure réglementaire reflue fortement cette année**, avec un total de 83 dispositions appelées, contre 135 la session précédente (et 183 celle d'avant). Il faut cependant souligner que cette évolution repartira à la hausse dès la session prochaine du fait d'un nombre de mesures très important appelées par la LFI 2024.

3. **Le taux de mise en application est globalement stable, bien que légèrement inférieur aux années précédentes**. Hors mesures différées, il s'établit à **81 % pour cette session**. Comme chaque année, il convient de relever une **proportion plus importante de décrets que d'arrêtés pris**.

4. **Les délais moyens de publication diminuent : 74 % des mesures attendues lors de cette session ont été publiées avant le délai de 6 mois** prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. Ce bon résultat semble cependant être dû à un nombre moins important de mesures attendues et à une plus grande proportion de mesures devenues sans objet.

5. Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures reflue mais reste très élevé, avec 84 mesures. Certaines lois de plus de dix ans sont toujours suivies par la commission des finances. Pour rappel, le stock de mesures comptait, avant la session 2020-2021, environ 30 mesures.

6. **Sur la session 2022-2023, le Gouvernement a également reçu deux habilitations à prendre des mesures par ordonnance**. Aucune ordonnance n'a encore été prise sur le fondement de ces habilitations. En revanche, deux ordonnances l'ont été sur la base d'une habilitation donnée lors de la session précédente. Parmi les 32 ordonnances en attente de ratification et faisant l'objet d'un suivi, aucune n'a été ratifiée.

7. Enfin, en ce qui concerne les demandes de rapports, **le taux de remise est en hausse sur la session en s'établissant à 50 %, soit presque le double de la session précédente**. Trois quarts des demandes de rapports sont issues d'amendements de l'Assemblée nationale cette session.

A. PREMIÈRE PARTIE : LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **92 mesures réglementaires d'application sur 167 ont été prises ou sont devenues sans objet** au cours de la période considérée, soit un taux de 55 %, inférieur de 12 points à celui de la session précédente. **Sur les 167 mesures**, 84 mesures étaient « anciennes », concernant des lois antérieures à la session, et 83 « nouvelles », relatives aux lois de la session 2022-2023¹.

Pour la session 2022-2023, plusieurs constats peuvent être formulés :

– *Le stock reste à un niveau élevé et représente la moitié des mesures suivies.*

Le stock a beaucoup augmenté au cours des années précédentes. Il représentait 30 mesures en 2019-2020 et s'établit pour la deuxième session consécutive au-delà de 80 mesures. Le taux de déstockage est en baisse (32 %, contre 44 % l'année précédente), mais du fait d'un nombre de mesures issues de la session moins important, le stock diminuera de 17 mesures entre cette session et la prochaine. Il reste des mesures très anciennes – plus de 10 ans – toujours inappliquées.

Au stock de mesures réglementaires attendues s'ajoute par ailleurs **un stock de 47 rapports prévus par des lois antérieures à la session en attente de remise.**

– *S'agissant des lois de la période, un nombre de renvois à des mesures d'application en baisse significative et un taux d'application constant.*

Pour la seconde année consécutive, le nombre de mesures en attente d'un texte d'application de la période est en baisse significative, avec 83 mesures attendues. Pour rappel, étaient appelées 183 mesures sur la session 2020-2021 et 135 mesures sur la session 2021-2022. Ce volume de mesures se rapproche des chiffres d'avant 2020.

Sur ces 83 mesures, 55 ont été prises et 10 sont devenues sans objet. Par ailleurs, sur 18 mesures restant à prendre, 2 sont différées. **Le taux de mise en application des lois de la session, en comptabilisant les mesures différées, s'élève à 78 %. Hors mesures différées et devenues sans objet, il s'élève à 80 %, un taux légèrement inférieur à celui de la session précédente.**

¹ Les chiffres ici présentés excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement ainsi que les habilitations à légiférer par ordonnance. Ces deux types de mesure font l'objet d'un examen spécifique dans la deuxième partie.

1. L'application des quatre lois de l'année parlementaire 2022-2023

a) Une loi d'application directe

Seule une des lois examinées au cours de la session et suivies par la commission des finances peut être considérée **comme d'application directe, en l'absence de renvoi à un texte réglementaire d'application**. Il s'agit de la loi n° 2023-594 du 13 juillet 2023 ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer.

b) Trois quarts des mesures prises l'ont été dans un délai de six mois

Les délais de publication des mesures d'application attendues pour les lois de la période du présent contrôle montrent que, globalement, le Gouvernement ne parvient pas à respecter systématiquement l'objectif d'adoption des mesures réglementaires dans les 6 mois suivant la promulgation, délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008.

Ce taux d'adoption sous six mois est cependant en hausse depuis deux ans, en s'établissant à 74 % en 2022-2023, contre 62,5 % en 2021-2022 et 56 % en 2020-2021. **Ces meilleurs résultats doivent cependant être relativisées** : la session 2022-2023 appelait un nombre de mesures d'application bien moindre que les années précédentes (environ 40 % de moins que la moyenne des 4 sessions précédente) et le taux d'application des lois, tous délais confondus, est le plus bas depuis 5 ans.

Délais de parution des mesures prises, hors mesures différées, en application des lois adoptées définitivement au cours de la période de référence¹

	2022-2023		2021-2022		2020-2021	
Nombre de mesures prises dans un délai :		Soit		Soit		Soit
- inférieur ou égal à 1 mois	16	74 %	10	62,5 %	19	56 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	5		32		6	
- de plus de 3 mois à 6 mois	18		13		40	
- de plus de 6 mois à 1 an	13	24 %	24	27,3 %	40	34,5 %
- de plus d'1 an	1	2 %	9	10,2 %	11	9,5 %
Total	53	100 %	88	100 %	116	100 %

¹ 2 mesures différées, et donc non tenues au respect du délai de 6 mois de parution des actes réglementaires, ont été prises lors de la session 2022-2023. Elles n'apparaissent pas dans ce tableau.

c) *Un taux de mise en application hors mesures différées à 80 % sur la session 2022-2023, en légère baisse par rapport à la précédente*

Le taux de mise en application des lois de la période s'établit à 80 %, hors mesures différées et mesures devenues sans objet. Il s'inscrit légèrement en-dessous de la moyenne des taux constatés lors des précédentes années (87 % en 2021-2022). Il s'agit d'une baisse de 6 points par rapport aux deux années précédentes et du taux le plus faible sur les 5 dernières années.

Ce taux correspond notamment à **une proportion importante de décrets pris, contrebalancée par un taux plus faible d'arrêtés**. En effet, sur les 21 arrêtés attendus, hors mesures différées, 14 ont été publiés ou sont devenus sans objet. Comme cela était souligné dans le rapport précédent, il apparaît regrettable que le délai de 6 mois fixé par la circulaire de 2008 soit appliqué avec moins de diligence pour les arrêtés que pour les décrets. Or, selon les termes de cette circulaire, ce délai vaut pour toutes les mesures réglementaires, qu'il s'agisse d'un décret ou d'un arrêté.

Le taux d'application des trois lois est par ailleurs très inégal. La LFR 2022 (2)¹ est intégralement applicable et la LFI 2023 a un taux d'application hors mesures différées de 86 % alors que la loi douanes n'a un taux d'application que de 50 % au 31 mars 2024.

10 mesures sont devenues sans objet lors de la session 2022-2023, sur 84 mesures initialement attendues au total, soit 12 % des mesures prévues par les lois de la session. À celles-ci s'ajoutent 13 mesures facultatives, dont 8 ont fait l'objet d'une mesure adoptée sur la session. Le nombre de mesures facultatives est ainsi en hausse par rapport à l'année dernière, malgré un nombre de mesures attendues beaucoup plus faible.

La session 2022-2023 rompt également la tendance des 3 années précédentes à une augmentation massive des mesures différées. Ces dernières, quasi-inexistantes lors des sessions 2016-2017 et 2017-2018, avaient en effet connu une augmentation très forte par la suite : 7 mesures différées étaient ainsi prévues lors de la session 2018-2019 et ce nombre a plus que doublé lors des deux sessions consécutives pour s'établir à 18 mesures différées en 2019-2020 et atteindre 36 mesures différées sur la session 2020-2021. La session 2021-2022 était en légère décrue, avec 24 mesures différées prévues. En 2022-2023, seules 4 mesures étaient différées, et 2 ont déjà fait l'objet d'une mesure d'application.

La rupture de cette tendance apparaît positive pour l'application des lois : les mesures différées ont mécaniquement pour effet de grossir le stock des mesures en attente. De plus, certaines mesures à effet différé adoptées lors des sessions précédentes avaient vu la date d'entrée en vigueur de la mesure législative qu'elles appliquent repoussée par un autre texte voté plus tard. Cette pratique encourage la conservation de mesures législatives en attente de

¹ Loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

texte d'application pendant plusieurs années, ce qui n'est satisfaisant ni du point de vue de la lisibilité, ni de celui de l'effectivité du droit.

Pour rappel, les mesures différées recouvrent trois hypothèses :

- les mesures dont la prise est conditionnée par une décision préalable de la Commission européenne ;

- les mesures pour lesquelles la loi les appelant prévoit un délai de prise supérieur à six mois ou pour lesquelles le dispositif appelant un texte réglementaire n'entre en vigueur qu'après le 31 mars 2024 ;

- les mesures qui, bien qu'entrant dans le délai de droit commun de six mois, ont vu leur base législative modifiée avant leur adoption.

Mise en application des lois promulguées au cours de chaque session depuis 2018

	2022-2023	2021-2022	2020-2021	2019-2020	2018-2019
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	83	135	183	167	121
Mesures prises	55	94	122	117	96
Mesures devenues sans objet	10	11	13	9	11
Mesures restant en attente	18	30	48	41	14
dont mesures différées	2	10	28	18	7
Taux de mise en application (hors mesures différées)	80 %	87 %	87 %	83 %	93 %
<i>Taux global de mise en application (rapports et ordonnances inclus)</i>	<i>67 %</i>	<i>69 %</i>	<i>70 %</i>	<i>66 %</i>	<i>80 %</i>

d) Deux lois en attente d'une application complète

(1) La loi de finances pour 2023

L'essentiel des mesures des lois de la session 2022-2023 renvoyant à un texte réglementaire concernent la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances (LFI) pour 2023, qui concentrait ainsi 73 % des mesures appelées sur l'ensemble des lois contrôlées.

Le nombre des dispositions réglementaires prévues par la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 est toutefois en baisse significative par rapport à celui des LFI des années précédentes. En effet, la LFI pour 2023 appelait 61 mesures d'application, contre 93 pour la LFI pour 2022 et 127 pour la LFI pour 2021.

Au 31 mars 2024, sur ces 61 mesures attendues, 43 mesures ont été prises, 9 sont devenues sans objet et 9 mesures demeurent en attente (4 décrets et 5 arrêtés) dont 2 sont des mesures différées qui ont vocation à être prises ultérieurement. En plus des mesures attendues, la LFI prévoyait 13 textes réglementaires facultatifs, parmi lesquels 8 ont été adoptés.

Le tableau ci-dessous donne le détail du nombre de mesures par statut et type de texte :

LFI pour 2023	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				<i>Total</i>	<i>Dont mesures non différées</i>	<i>Dont mesures différées¹</i>
Tout type	61	43	9	9	7	2
Décret	45	34	7	4	3	1
Arrêté	16	9	2	5	4	1
Voie réglementaire	0	0	0	0	0	0

Il permet de remarquer notamment que le taux d'application varie en fonction du type de mesure. Il est en effet plus élevé pour les décrets (seuls 3 décrets non différés sont encore en attente de mesure – soit 6,6 %) que pour les arrêtés (25 % des arrêtés non différés sont encore en attente de mesure).

(a) Au 31 mars 2024, 44 mesures ont été prises dans des secteurs variés

La fiscalité : L'article 6 de la loi de finances pour 2023 institue un régime fiscal avantageux pour les entreprises captives de réassurance détenues par une entreprise autre qu'une entreprise financière : elles peuvent constituer, en franchise d'impôt, une provision destinée à faire face aux charges afférentes aux opérations de réassurance acceptée dont les risques d'assurances relèvent de certains risques déterminés.

L'article prévoit qu'un décret fixe la limite dans laquelle les dotations annuelles à cette provision peuvent être retranchées des bénéfices, ainsi que celle du montant global de la provision, limite fixée respectivement en fonction de l'importance des bénéfices techniques et de la moyenne sur les trois dernières années du minimum de capital requis. Il prévoit également qu'un décret fixe les conditions de comptabilisation et de déclaration de la provision visée par l'article.

C'est un seul et même texte, le décret n° 2023-449 du 7 juin 2023 relatif aux règles de comptabilisation de la provision pour résilience constituée par les entreprises captives de réassurance, applicable aux comptes afférents aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2023, qui y pourvoit. En modifiant les articles 16 A à 16 C de l'annexe II du code général des impôts et les articles R. 343-7 et R.343-8 du code des assurances, il prévoit que la dotation annuelle de cette provision est limitée à 90 % du montant du bénéfice résultant de la somme des bénéfices techniques associés à chaque catégorie de risques concernée et que le montant global de la provision ne peut excéder dix fois le montant moyen, sur les trois dernières années, du minimum de capital requis. Le bénéfice technique net de cession à retenir pour le calcul de la dotation annuelle est également défini.

¹ Dispositions dont l'entrée en vigueur est prévue au-delà de la période de contrôle, il s'agit d'une mesure en attente mais non hors délai.

Enfin, les conditions de déclaration de la provision sont précisées : celle-ci est faite à l'occasion de la déclaration du résultat imposable et passe par le renseignement d'un compte d'exploitation établi dans les formes fixées par le règlement de l'Autorité des normes comptables relatif au cadre comptable des entreprises d'assurance, ainsi que d'un état faisant ressortir séparément le montant des dotations de chaque exercice et comportant l'indication du montant des sommes utilisées et de celui de la dotation antérieure rapportée au bénéfice imposable.

L'article 55 visait à supprimer totalement la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter de l'exercice 2024 et de la diminuer de moitié en 2023. Son XXIV prévoyait ainsi la compensation de cette suppression, pour le bloc communal, par l'affectation d'une fraction de TVA, elle-même divisée en deux parts. Une première part « socle » garantie, et une seconde part, affectée à un fonds national de l'attractivité économique des territoires, représentant la dynamique de la TVA et répartie entre les collectivités et groupements bénéficiaires selon des modalités fixées par décret.

Le décret n° 2023-364 du 13 mai 2023 pris en application de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a été publié au Journal Officiel le 14 mai 2023.

Le soutien au commerce extérieur : L'article 151 de la loi de finances pour 2023 a procédé au transfert à Bpifrance Assurance Export des missions de soutien au commerce extérieur jusqu'alors confiées à Natixis.

Un premier transfert entre la Compagnie française pour le commerce extérieur (Coface), majoritairement détenue par Natixis, et Bpifrance Assurance Export avait eu lieu en 2017. La loi de finances pour 2023 a finalisé ce processus de transfert en confiant à Bpifrance Assurance Export :

- d'une part, la stabilisation du taux d'intérêt et le dispositif de garantie publique spécifique pour les opérations de construction de navires civils ;

- d'autre part, des missions d'ordre non assurantiel exercées par Natixis. Il s'agit de la gestion des prêts du Trésor aux États étrangers, des dons du Trésor à des opérations d'aide extérieure, des avances remboursables à l'industrialisation de technologies militaires consenties et des prêts du Fonds de développement économique et social octroyés par le comité interministériel de restructuration industrielle.

Par ailleurs l'article 151 dispose que Bpifrance Assurance Export peut accorder directement la garantie de l'État aux opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France, aux entreprises et établissements éligibles. La garantie de l'État peut non seulement être accordée par le ministre chargé de l'économie après avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur, mais aussi par le directeur général de l'organisme mentionné au premier alinéa de l'article L. 432-2 du code des assurance, à savoir Bpifrance Assurance Export.

Dans ce cadre, l'article 151 de la loi de finances pour 2023 a prévu qu'un décret pris en Conseil d'État définisse les conditions dans lesquelles le directeur général est autorisé à déléguer sa signature à certains de ses salariés. Le décret n° 2023 254 du 5 avril 2023 portant diverses modifications au régime des garanties publiques pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France a été pris le 5 avril 2023.

Le bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité et du gaz :
L'article 181 de la LFI pour 2023 prévoit la mise en œuvre des boucliers tarifaires sur les prix de l'électricité et du gaz en 2023 ainsi que la création d'un amortisseur sur les prix de l'électricité. Cet article renvoie à 16 mesures réglementaires, dont 6 sont facultatives. Toutes les mesures réglementaires non facultatives ont été adoptées (cf. tableau ci-dessous) et le bouclier tarifaire ainsi que le système d'amortisseur ont été mis en place.

Tableau récapitulatif des mesures attendues prises en application de la LFI pour 2023

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
6	décret	L'article 6 intègre dans le système juridique national une faculté d'établir une provision déductible destinée à faire face aux charges afférentes aux opérations de réassurance. La provision ainsi créée à l'article 39 <i>quinquies</i> G du code général des impôts (CGI) est destinée à faire face aux charges afférentes aux opérations de réassurance, dont les risques d'assurance relèvent des catégories des dommages aux biens professionnels et agricoles, des catastrophes naturelles, de la responsabilité civile générale, des pertes pécuniaires, des dommages et des pertes pécuniaires consécutifs aux atteintes aux systèmes d'information et de communication et des transports. Un décret fixe la limite dans laquelle les dotations annuelles à cette provision peuvent être retranchées des bénéfices et celle du montant global de la provision.	Décret n° 2023-449 du 7 juin 2023 relatif aux règles de comptabilisation de la provision pour résilience constituée par les entreprises captives de réassurance.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
6	décret	<p>L'article 6 intègre dans le système juridique national une faculté d'établir une provision déductible destinée à faire face aux charges afférentes aux opérations de réassurance.</p> <p>La provision ainsi créée à l'article 39 <i>quinquies</i> G du code général des impôts (CGI) est destinée à faire face aux charges afférentes aux opérations de réassurance, dont les risques d'assurance relèvent des catégories des dommages aux biens professionnels et agricoles, des catastrophes naturelles, de la responsabilité civile générale, des pertes pécuniaires, des dommages et des pertes pécuniaires consécutifs aux atteintes aux systèmes d'information et de communication et des transports.</p> <p>Un décret fixe les conditions de comptabilisation et de déclaration de ces provisions.</p>	<p>Décret n° 2023-449 du 7 juin 2023 relatif aux règles de comptabilisation de la provision pour résilience constituée par les entreprises captives de réassurance.</p>
10	décret	<p>L'article 10 prévoit la refonte du double dispositif fiscal « DEFI-Forêt » (déductions d'impôt pour les volets « acquisitions » et « assurance », d'une part, et crédits d'impôt pour les volets « travaux » et « contrats de gestion forestière », d'autre part), en prévoyant un seul dispositif de crédit d'impôt sur le revenu s'appliquant aux acquisitions, travaux forestiers et aux cotisations versées sur les contrats d'assurance couvrant les risques « tempête » et « incendie ». Pour cela, il abroge l'article 199 <i>decies</i> H du CGI et réécrit l'article 200 <i>quindecies</i> du CGI.</p> <p>Un décret fixe les conditions que doit respecter un contrat d'assurance couvrant les risques « tempête » et « incendie » pour bénéficier du crédit d'impôt.</p>	<p>Décret n° 2023-524 du 29 juin 2023 pris pour l'application de l'article 200 <i>quindecies</i> du code général des impôts.</p>
10	décret	<p>L'article 10 prévoit la refonte du double dispositif fiscal « DEFI-Forêt » (déductions d'impôt pour les volets « acquisitions » et « assurance », d'une part, et crédits d'impôt pour les volets « travaux » et « contrats de gestion forestière », d'autre part), en prévoyant un seul dispositif de crédit d'impôt sur le revenu s'appliquant aux acquisitions, travaux forestiers et aux cotisations versées sur les contrats d'assurance couvrant les risques « tempête » et « incendie ». Pour cela, il abroge l'article 199 <i>decies</i> H du CGI et réécrit l'article 200 <i>quindecies</i> du CGI.</p> <p>Un décret fixe les modalités d'application relatives à la définition des opérations éligibles au crédit d'impôt.</p>	<p>Décret n° 2023-524 du 29 juin 2023 pris pour l'application de l'article 200 <i>quindecies</i> du code général des impôts.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
14 Div I	décret	<p>L'article 14 poursuit l'harmonisation des dispositifs d'aide fiscale en outre-mer prévus aux articles 199 <i>undecies</i> B, 199 <i>undecies</i> C, 217 <i>undecies</i>, 244 <i>quater</i> W, 244 <i>quater</i> X et 244 <i>quater</i> Y du CGI, initiée en loi de finances pour 2021, et procède à certains ajustements rédactionnels.</p> <p>Un décret précise la nature des sommes retenues pour l'appréciation du prix de revient des logements mentionnés au 4 du I du code général des impôts.</p>	<p>Décret n° 2023-470 du 16 juin 2023 précisant les modalités de détermination du prix de revient des logements pour l'application du dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer prévu à l'article 244 <i>quater</i> W du code général des impôts.</p>
14 Div II	décret	<p>L'article 14 poursuit l'harmonisation des dispositifs d'aide fiscale en outre-mer prévus aux articles 199 <i>undecies</i> B, 199 <i>undecies</i> C, 217 <i>undecies</i>, 244 <i>quater</i> W, 244 <i>quater</i> X et 244 <i>quater</i> Y du CGI, initiée en loi de finances pour 2021, et procède à certains ajustements rédactionnels.</p> <p>Un décret détermine la date d'entrée en vigueur du 4° du A, du dernier alinéa du a du 1° du C et des 1° et 3° du D du I pour les investissements mis en service à La Réunion.</p> <p>Cette date ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.</p>	<p>Décret n° 2024-270 du 26 mars 2024 fixant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 14 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 pour les investissements consistant en l'acquisition ou la construction de navires de pêche exploités à La Réunion et d'une longueur hors tout comprise entre 12 et 40 mètres.</p>
17 Div III	décret	<p>L'article 17 proroge d'un an, jusqu'au 31 décembre 2023, le taux bonifié transitoire de 25 % des réductions d'impôt sur le revenu pour la souscription au capital des petites et moyennes entreprises (dispositif « Madelin » ou « IR-PME »), des entreprises solidaires d'utilité sociale et des foncières solidaires en charge d'un service d'intérêt économique général (SIEG).</p> <p>Un décret détermine la date à partir de laquelle les versements bénéficient du taux bonifié. Cette date ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne.</p>	<p>Décret n° 2023-176 du 10 mars 2023 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises issues de l'article 17 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
38	décret	<p>L'article 38 modifie l'article 220 <i>sexies</i> du code général des impôts afin de proroger, jusqu'au 31 décembre 2024, l'éligibilité des adaptations audiovisuelles de spectacle au crédit d'impôt dédié aux dépenses déléguées d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. Cet élargissement avait été institué en loi de finances pour 2021 afin de répondre à la crise sanitaire et aux mesures de fermeture des salles.</p> <p>Un décret détermine la date d'entrée en vigueur de ces dispositions. Cette date ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.</p>	<p>Décret n° 2023-85 du 10 février 2023 fixant l'entrée en vigueur des dispositions relatives au crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles prévues au I de l'article 38 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>
55 Div I	décret en CE	<p>L'article 55 prévoit de supprimer totalement la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter de l'exercice 2024 et de la diminuer de moitié en 2023. Le Gouvernement ayant prévu un premier palier en 2023, la CVAE est dans un premier temps réduite de moitié. Sa suppression représente une réduction d'impôt pour les entreprises de l'ordre de 4 milliards d'euros en 2023 et 8 milliards d'euros en 2024. Pour accompagner cette réforme, le plafonnement appliqué à la valeur ajoutée (PVA), qui plafonne la contribution économique territoriale (CET) est réduit à 1,65 % en 2023, puis à 1,25 % en 2024.</p> <p>L'article 55 insère un article 1647 B <i>sexies</i> A dans le code général des impôts, qui reprend et modifie la définition de la valeur ajoutée des entreprises, précédemment contenue à l'article 1586 <i>sexies</i> du même code, qui est lui abrogé par l'article 55.</p> <p>La nouvelle définition de la valeur ajoutée prévoit qu'il n'est pas tenu compte du calcul de la valeur ajoutée provenant des opérations directement liées à l'exploitation de navires ou d'aéronefs ne correspondant pas à l'activité exercée en France pour les entreprises de navigation maritime ou aérienne qui exercent des activités conjointement en France et à l'étranger.</p> <p>Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de cette exception.</p>	<p>Décret n° 2023-581 du 10 juillet 2023 relatif au calcul de la valeur ajoutée des entreprises de navigation maritime ou aérienne qui exercent des activités conjointement en France et à l'étranger</p> <p>Son entrée en vigueur a été repoussé à 2027 par le décret n° 2023-1328 du 29 décembre 2023 reportant l'entrée en vigueur du décret n° 2023-581 du 10 juillet 2023 relatif au calcul de la valeur ajoutée des entreprises de navigation maritime ou aérienne qui exercent des activités conjointement en France et à l'étranger.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
55 Div XXIV	décret	<p>L'article 55 prévoit de supprimer totalement la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter de l'exercice 2024. La CVAE étant perçue au profit des collectivités (hors régions), elle est composée pour celles-ci par l'affectation d'une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dès 2023. Le montant de cette fraction est divisé en deux parts. La première part est calculée sur le montant de CVAE perçu entre 2020 et 2023. La deuxième part, correspondant au versement de la dynamique de la TVA, est affectée à un fonds national de l'attractivité économique des territoires. Un décret définit les critères et les modalités de répartition de ce fonds.</p>	<p>Décret n° 2023-364 du 13 mai 2023 pris en application de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>
62	décret	<p>L'article 62 apporte deux modifications relatives aux factures électroniques. Elles s'inscrivent dans le cadre de la généralisation de la facturation électronique pour les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). À compter du 1^{er} juillet 2024, et d'ici au 1^{er} janvier 2026, la facturation électronique sera obligatoire pour toutes les transactions entre entreprises. La première modification porte sur l'article 289 du code général des impôts. Elle prévoit que les assujettis à la TVA pourront désormais, pour émettre ou recevoir des factures, recourir à la procédure de cachet électronique qualifié, au sens du règlement européen sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, dit « règlement eIDAS ». Cette procédure s'ajoute à celles déjà prévues, à savoir la signature électronique, la piste d'audit fiable et le message structuré. Un décret précise les conditions d'émission, de cachet et de stockage de ces factures.</p>	<p>Décret n° 2023-377 du 16 mai 2023 relatif aux factures transmises par voie électronique et sécurisées au moyen d'une signature ou d'un cachet électronique qualifié.</p>
65 Div I - B	arrêté	<p>L'article 65 porte plusieurs dispositions d'adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique. Parmi celles-ci, il clarifie le champ d'application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique et d'installation d'infrastructures de recharge de véhicules électriques dans les logements. Un arrêté détermine les exigences techniques relatives à la configuration des infrastructures de recharge pouvant bénéficier du taux réduit de TVA.</p>	<p>Arrêté du 22 juin 2023 relatif aux exigences techniques concernant la configuration des infrastructures de recharge pour véhicules électriques pour l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
65 Div IV	décret	<p>L'article 65 porte plusieurs dispositions d'adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique.</p> <p>Parmi celles-ci, il consolide le dispositif expérimental de « PTZ mobilités » adopté à l'initiative du Sénat dans le cadre de la loi « Climat-résilience ».</p> <p>Un décret prévoit les conditions dans lesquelles un établissement de crédit peut ajuster le montant ou les conditions du prêt afin que l'avantage correspondant à celui-ci soit équivalent à celui correspondant au prêt qui aurait dû être octroyé à l'emprunteur lorsque le bénéficiaire de la réduction d'impôt est remis en cause en raison du non-respect par l'emprunteur de certaines de ses obligations.</p>	<p>Décret n° 2023-329 du 2 mai 2023 relatif aux obligations déclaratives et aux modalités de détermination et d'imputation de la réduction d'impôt en faveur des établissements de crédit et des sociétés de financement qui consentent, à titre expérimental, des prêts ne portant pas intérêt destinés à financer l'acquisition d'un véhicule dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales à 50 grammes par kilomètre ou la transformation d'un véhicule léger à motorisation thermique en véhicule à motorisation électrique.</p>
65 Div IV	arrêté	<p>L'article 65 porte plusieurs dispositions d'adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique.</p> <p>Parmi celles-ci, il consolide le dispositif expérimental de « PTZ mobilités » adopté à l'initiative du Sénat dans le cadre de la loi « Climat-résilience ».</p> <p>Un arrêté établit le modèle de convention-type que doivent respecter les conventions établies par le prêteur délivrant des PTZ.</p>	<p>Arrêté du 12 juin 2023 relatif aux conditions dans lesquelles les établissements de crédit ou les sociétés de financement peuvent distribuer les prêts ne portant pas intérêt destinés à financer l'acquisition d'un véhicule dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales à 50 grammes par kilomètre ou la transformation d'un véhicule léger à motorisation thermique en véhicule à motorisation électrique, dénommés « prêts à taux zéro mobilité ».</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
73	décret	<p>L'article 73 étend le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants.</p> <p>Un décret désigne les communes dans lesquelles la taxe est instituée.</p>	<p>Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.</p>
80 Div III	arrêté	<p>L'article 80 apporte plusieurs ajustements dans le cadre du transfert du recouvrement de certaines impositions, taxes et amendes à la direction générale des finances publiques (DGFIP).</p> <p>Il complète notamment le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile par un article L. 436-11.</p> <p>Ce dernier prévoit qu'un arrêté détermine les dates auxquelles la taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère est déclarée, liquidée et acquittée par le redevable.</p>	<p>Décret n° 2023-122 du 21 février 2023 précisant certaines formalités administratives relatives aux taxes annuelles sur l'affectation des véhicules à des fins économiques et à la taxe à acquitter par l'employeur d'un travailleur étranger ou accueillant un salarié détaché temporairement par une entreprise non établie en France.</p>
81	décret	<p>L'article 81 prévoit d'étendre le droit de communication des données non nominatives pour l'établissement de l'assiette, le contrôle des impôts, droits et taxes relevant de la compétence de l'administration des douanes et des droits indirects.</p> <p>Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles le droit de communication prévu à l'article 65 peut porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées.</p>	<p>Décret n° 2024-267 du 26 mars 2024 fixant les conditions d'exercice du droit de communication mentionné à l'article 65 bis A du code des douanes.</p>
86	décret	<p>L'article 86 réalise divers ajustements techniques sur la taxe sur la valeur ajoutée, concernant en particulier le régime de la TVA « de groupe », les régimes suspensifs, la liste des assujettis qui ne sont pas tenus de s'identifier par un numéro individuel d'identification et les règles relatives aux états récapitulatifs pour les assujettis identifiés réalisant des livraisons de biens et de prestations de services.</p> <p>Un décret détermine les importations de biens ne donnant lieu à aucun paiement de la taxe sur la valeur ajoutée permettant de bénéficier de l'absence d'obligation de s'identifier par un numéro individuel les assujettis effectuant exclusivement ce type d'opération.</p>	<p>Décret n° 2023-525 du 29 juin 2023 relatif à la dispense d'obligation d'identification à la taxe sur la valeur ajoutée pour les personnes assujetties qui réalisent exclusivement des importations de biens ne donnant lieu à aucun paiement de la taxe.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
87	décret en CE	<p>L'article 87 transpose les dispositions de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement.</p> <p>Il insère au sein du code général des impôts (CGI) un nouvel article 286 <i>sexies</i>, qui impose aux prestataires de services de paiement (PSP) de tenir un registre détaillé des paiements transfrontaliers et de transmettre ces informations à l'administration fiscale. À défaut, le PSP s'expose, aux termes de l'article 1736 du CGI tel que modifié par le présent article, à une amende de 15 euros par paiement non déclaré ou déclaré.</p>	<p>Décret n° 2023-1149 du 6 décembre 2023 pris pour l'application de l'article 286 <i>sexies</i> du code général des impôts.</p>
93	décret	<p>L'article 93 étend le dispositif actuel de destruction des saisies à l'ensemble des saisies réalisées en matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées en transposant au sein du livre des procédures fiscales le régime prévu au sein de l'article 389 <i>bis</i> du code des douanes.</p> <p>Un décret fixe les modalités selon lesquelles le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire ou le juge judiciaire peut autoriser la destruction des biens saisis qui sont impropres à la consommation, qui ne peuvent être conservés sans risque de détérioration, dont la vente est soumise à monopole ou dont la commercialisation est interdite.</p>	<p>Décret n° 2023-376 du 16 mai 2023 relatif aux modalités du prélèvement préalable d'échantillons prévu à l'article L. 245 A du livre des procédures fiscales.</p>
110	décret	<p>L'article 110 remplace la dotation pour frais de garde engagés par les élus locaux par la création d'une part supplémentaire de la dotation particulière élu local (DPEL) et le remplacement de la dotation « protection fonctionnelle » par une majoration de la DPEL. La création d'une part supplémentaire de la DPEL permettra de verser automatiquement et sans demande préalable une compensation forfaitaire aux communes de moins de 3 500 habitants.</p> <p>Cette compensation doit être calculée selon un barème fixé par décret.</p>	<p>Décret n° 2023-352 du 9 mai 2023 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.</p>
113	décret	<p>L'article 113 reconduit, pour 2023, un « filet de sécurité » en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements pour les soutenir face à la hausse importante de leurs dépenses d'énergie.</p> <p>Les modalités d'application de l'article sont définies par décret.</p>	<p>Décret n° 2023-462 du 15 juin 2023 pris en application de l'article 113 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
114	décret	L'article 114 porte à 30 % le reversement de la taxe pour frais des chambres d'agriculture à un nouveau fonds, le fonds national de modernisation, de performance et de péréquation, en remplacement du fonds National de Solidarité et de péréquation. Il modifie également le reversement de ce produit. Un décret définit les conditions de gestion du fonds national de modernisation, de performance et de péréquation.	Décret n° 2023-539 du 29 juin 2023 relatif au Fonds national de modernisation, de performance et de péréquation.
118	arrêté	L'article 118 prévoit que la société Action Logement Services prenne en charge en 2023, à hauteur de 300 millions d'euros, la contribution des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre. Dans ce cadre, un arrêté doit mettre en œuvre une modulation de 300 millions d'euros de la cotisation versée par les organismes d'habitations à loyer modéré et par les sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation à la Caisse de garantie du logement locatif social.	Arrêté du 6 juin 2023 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.
127	arrêté	Le présent article prévoit d'instaurer un plafond au-dessus duquel la redevance sur les concessions hydrauliques prévue à l'article L. 523-3 du code de l'énergie serait entièrement reversée à l'État, et non plus aux départements et aux communes. Ce plafond correspondrait à un prix cible déterminé par arrêté du ministre chargé de l'énergie.	Arrêté du 10 mai 2023 relatif aux prix cibles mentionnés à l'article L. 523-3 du code de l'énergie.
148	arrêté	L'article 148 crée un fonds de garantie publique géré par la Caisse centrale de réassurance. Il permettrait d'apporter une garantie aux garanties elles-mêmes fournies par les établissements de crédit, entreprises d'assurance ou sociétés de financement à une entreprise en vue de la souscription d'un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité, aux contrats d'affacturage liés aux créances professionnelles relatives à un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité ainsi qu'aux contrats d'assurance-crédit conclus par des fournisseurs de gaz ou d'électricité dans le cadre des contrats de fourniture de gaz ou d'électricité. Il autorise à couvrir un encours maximal de deux milliards d'euros pour un maximum de 90 % des garanties, contrats d'affacturage et contrats d'assurance-crédit mentionnés. Les modalités d'application concrète de la garantie apportée par le fonds sont renvoyées à un arrêté.	Arrêté du 10 février 2023 fixant les modalités de fonctionnement du fonds chargé d'accorder des garanties aux établissements de crédit, sociétés de financement et entreprises d'assurance au titre des garanties exigées dans le cadre d'un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité, en application de l'article 148 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
151	décret en CE	<p>L'article 151 procède au transfert à Bpifrance Assurance Export des missions de soutien au commerce extérieur jusqu'ici confiées à Natixis. Il finalise ce processus en confiant à Bpifrance Assurance Export la stabilisation du taux d'intérêt et le dispositif de garantie publique spécifique pour les opérations de construction de navires civils.</p> <p>L'article dispose que la garantie de l'État peut non seulement être accordée par le ministre chargé de l'économie après avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur, mais aussi par le directeur général de l'organisme mentionné au premier alinéa de l'article L. 432-2 du code des assurances, à savoir Bpifrance Assurance Export. Un décret en Conseil d'État définit les conditions dans lesquelles le directeur général est dans ce cadre autorisé à déléguer sa signature à certains de ses salariés.</p>	<p>Décret n° 2023-254 du 5 avril 2023 portant diverses modifications au régime des garanties publiques pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France.</p>
170	décret en CE	<p>L'article 170 complète l'article 4 de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, afin qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'accès par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, aux documents, données et traitements couverts par un secret protégé par la loi.</p>	<p>Décret n° 2023-520 du 29 juin 2023 portant application des mesures de simplification et d'harmonisation des procédures de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et diverses dispositions d'actualisation du code des juridictions financières.</p>
181 Div II	arrêté	<p>L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Un arrêté fixe les tarifs réglementés.</p>	<p>Arrêté du 30 décembre 2022 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel fournis par ENGIE.</p>
181 Div VIII - E	décret	<p>L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ».</p> <p>Le E du VIII précise que les clients non domestiques doivent attester préalablement auprès de leur fournisseur qu'ils remplissent bien les critères d'éligibilité au dispositif. Un décret fixe les modalités de cette attestation.</p>	<p>Décret n° 2022-1774 du 31 décembre 2022 pris en application des VIII et IX de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
181 Div IX - A et B	décret	<p>L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ».</p> <p>Le IX détermine le régime législatif d'un nouveau dispositif de soutien dit d'« amortisseur » qui doit conduire à réduire la facture d'électricité de certains consommateurs finals qui ne sont pas couverts par le mécanisme de bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité qui demeure cantonné aux consommateurs résidentiels ou non résidentiels éligibles aux TRVe.</p> <p>Doivent être déterminé par décret :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le plafond de réduction de prix pour certains bénéficiaires ; 	<p>Décret n° 2022-1774 du 31 décembre 2022 pris en application des VIII et IX de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>
	décret	<ul style="list-style-type: none"> - le champs des clients éligibles ; 	<p>Décret n° 2022-1774 du 31 décembre 2022 pris en application des VIII et IX de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>
	décret	<ul style="list-style-type: none"> - les modalités selon lesquelles les clients attestent préalablement auprès de leur fournisseur qu'ils remplissent les critères d'éligibilité ; 	<p>Décret n° 2022-1774 du 31 décembre 2022 pris en application des VIII et IX de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>
	décret	<ul style="list-style-type: none"> - les modalités de contrôle de l'éligibilité à la réduction ainsi que les conditions dans lesquelles les fournisseurs cessent d'appliquer la réduction à un client final non éligible ; 	<p>Décret n° 2022-1774 du 31 décembre 2022 pris en application des VIII et IX de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>
	décret	<ul style="list-style-type: none"> - les mesures de recouvrement à la disposition des fournisseurs. 	<p>Décret n° 2023-880 du 15 septembre 2023 pris en application du IX de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
181 Div IX - C	décret	<p>L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ».</p> <p>Le IX détermine le régime législatif d'un nouveau dispositif de soutien dit d'« amortisseur » qui doit conduire à réduire la facture d'électricité de certains consommateurs finals qui ne sont pas couverts par le mécanisme de bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité qui demeure cantonné aux consommateurs résidentiels ou non résidentiels éligibles aux TRVe.</p> <p>Le C. précise les modalités de calcul des pertes de recettes des fournisseurs au titre de l'« amortisseur » qui ouvrent droit à compensations de l'État au titre des obligations de charges de service public.</p> <p>Un décret doit définir, pour chacune des catégories de consommateurs concernée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le prix d'exercice permettant de déterminer le montant unitaire en euros par mégawattheure qui doit être appliqué aux volumes d'électricité livrés ; - le plafond, en euros par mégawattheure, s'appliquant à ce montant unitaire ; - la quotité applicable aux volumes livrés à ce client sur le mois considéré, dans la limite de 90 % de sa consommation historique. 	<p>Décret n° 2022-1774 du 31 décembre 2022 pris en application des VIII et IX de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p>
181 Div IX - C	arrêté	<p>L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ».</p> <p>Le IX détermine le régime législatif d'un nouveau dispositif de soutien dit d'« amortisseur » qui doit conduire à réduire la facture d'électricité de certains consommateurs finals qui ne sont pas couverts par le mécanisme de bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité qui demeure cantonné aux consommateurs résidentiels ou non résidentiels éligibles aux TRVe.</p> <p>Le C. précise les modalités de calcul des pertes de recettes des fournisseurs au titre de l'« amortisseur » qui ouvrent droit à compensations de l'État au titre des obligations de charges de service public.</p> <p>Un arrêté doit définir le niveau de la consommation historique des clients.</p>	<p>Arrêté du 29 août 2023 pris en application du IX de l'article 181, de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 relatif aux consommations historiques et aux consommations lors des périodes de fortes tensions.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
181 Div IX - D	arrêté	<p>L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ».</p> <p>Le IX détermine le régime législatif d'un nouveau dispositif de soutien dit d'« amortisseur » qui doit conduire à réduire la facture d'électricité de certains consommateurs finals qui ne sont pas couverts par le mécanisme de bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité qui demeure cantonné aux consommateurs résidentiels ou non résidentiels éligibles aux TRVe.</p> <p>Le D adapte le dispositif de minoration de l'aide apportée par le mécanisme d'amortisseur, afin de limiter la consommation d'électricité dans les périodes de forte tension sur le système électrique prévues à l'article L. 321-17-1 du code de l'énergie, dans les situations de menace grave et imminente sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.</p> <p>Ainsi, les réductions de prix aux clients ne sont pas appliquées aux volumes livrés lors des périodes de forte tension.</p> <p>Un arrêté définit les modalités de calcul de ces volumes.</p>	<p>Arrêté du 29 août 2023 pris en application du IX de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 relatif aux consommations historiques et aux consommations lors des périodes de fortes tensions.</p>
184	décret en CE	<p>L'article 184 intègre au budget de l'État le financement de la mission d'accessibilité bancaire qui incombe à La Banque Postale.</p> <p>Un décret en Conseil d'État définit les modalités de calcul de la rémunération complémentaire supportée par l'État.</p>	<p>Décret n° 2008-1263 du 4 décembre 2008 relatif au livret A (mesure appliquée par un décret préexistant).</p>
201	décret	<p>L'article 201 modifie le mode d'attribution aux communes de la dotation pour titres sécurisés (DTS). Désormais, la DTS serait composée d'une part forfaitaire accordée pour l'ensemble des dispositifs de recueil de données biométriques (DR) et d'une part variable qui évoluerait annuellement en fonction du nombre de demandes de titres effectuées au cours de l'année précédente. En outre, une majoration de dotation serait accordée aux communes qui recourent à des plateformes de prise de rendez-vous en ligne interopérables.</p> <p>Un décret fixe le barème de calcul de la part variable de la DTS.</p>	<p>Décret n° 2023-206 du 27 mars 2023 relatif à la dotation pour les titres sécurisés.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
201	décret	<p>L'article 201 modifie le mode d'attribution aux communes de la dotation pour titres sécurisés (DTS). Désormais, la DTS serait composée d'une part forfaitaire accordée pour l'ensemble des dispositifs de recueil de données biométriques (DR) et d'une part variable qui évoluerait annuellement en fonction du nombre de demandes de titres effectuées au cours de l'année précédente. En outre, une majoration de dotation serait accordée aux communes qui recourent à des plateformes de prise de rendez-vous en ligne interopérables.</p> <p>Un décret définit les modalités d'application de l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales.</p>	<p>Décret n° 2023-206 du 27 mars 2023 relatif à la dotation pour les titres sécurisés.</p>
209	décret	<p>L'article 209 étend à Mayotte - où les modalités d'attribution, de calcul et de versement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont prévues par l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte - la mesure de déconjugalisation de l'AAH et la possibilité de maintien d'un calcul conjugalisé de cette prestation pour les personnes bénéficiant de l'AAH prévue par l'article 10 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.</p> <p>En outre, l'article procède à une mise en cohérence au sein du code de l'action sociale et des familles en y supprimant les mentions relatives à la conjugalisation de l'AAH afin d'appliquer la mesure de déconjugalisation de l'AAH sur l'ensemble du territoire.</p> <p>Un décret détermine les conditions dans lesquelles un bénéficiaire de l'AAH à Mayotte peut continuer de l'ancien régime si celui-ci lui est plus favorable.</p> <p>L'article vise enfin, dans un souci d'alignement du régime de l'AAH à Mayotte et dans l'hexagone, à supprimer, avec effet immédiat à compter du 1^{er} janvier 2023, la condition de résidence applicable notamment aux Français à Mayotte pour le bénéfice de l'AAH.</p>	<p>Décret n° 2023-1005 du 30 octobre 2023 relatif à l'allocation pour adulte handicapé à Mayotte.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
209	décret	<p>L'article 209 étend à Mayotte - où les modalités d'attribution, de calcul et de versement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont prévues par l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte - la mesure de déconjugalisation de l'AAH et la possibilité de maintien d'un calcul conjugalisé de cette prestation pour les personnes bénéficiant de l'AAH prévue par l'article 10 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.</p> <p>En outre, l'article procède à une mise en cohérence au sein du code de l'action sociale et des familles en y supprimant les mentions relatives à la conjugalisation de l'AAH afin d'appliquer la mesure de déconjugalisation de l'AAH sur l'ensemble du territoire.</p> <p>Un décret doit fixer la date d'entrée en vigueur de ces dispositions, au plus tard le 1^{er} octobre 2023.</p> <p>L'article vise enfin, dans un souci d'alignement du régime de l'AAH à Mayotte et dans l'hexagone, à supprimer, avec effet immédiat à compter du 1^{er} janvier 2023, la condition de résidence applicable notamment aux Français à Mayotte pour le bénéfice de l'AAH.</p>	<p>Décret n° 2023-1005 du 30 octobre 2023 relatif à l'allocation pour adulte handicapé à Mayotte.</p>

**Tableau récapitulatif des mesures facultative
prises en application de la LFI pour 2023**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
52 Div I	décret	L'article 52 prévoit la prorogation d'une année du crédit d'impôt de sortie du glyphosate, tel que défini à l'article 140 de la loi de finances pour 2021, ainsi que la remise d'un rapport d'évaluation dudit crédit d'impôt au Parlement avant le 30 septembre 2023. Il prévoit deux bases juridique distinctes pour sa conformité au droit européen et qu'en cas d'acceptation par la Commission Européenne de sa conformité sur l'un des deux fondements, un décret pourra être adopté pour renoncer à la demande de conformité sur le second fondement.	Décret n° 2023-359 du 10 mai 2023 relatif à l'encadrement du crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles qui n'utilisent pas de glyphosate au titre des années 2022 et 2023 prévu par l'article 140 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
80 Div V	décret	L'article 80 apporte plusieurs ajustements dans le cadre du transfert du recouvrement de certaines impositions, taxes et amendes à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Il prévoit un report de 2 ans de la mise en œuvre de l'article 166 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, repoussée du 1 ^{er} janvier 2023 au 1 ^{er} janvier 2025. Un décret peut cependant prévoir une mise en œuvre avant l'échéance de 2025.	Décret n° 2023-962 du 19 octobre 2023 relatif à la date d'application de l'obligation de télédéclaration et de télépaiement de la taxe sur les conventions d'assurance et du transfert à la direction générale des finances publiques de la taxe collectée par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions.
130	décret	L'article 130 traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2023, des évaluations de recettes et des ouvertures de crédits réalisés par le projet de loi de finances. Il détermine également les modalités de financement de l'État. Il autorise le ministre chargé des finances à procéder aux opérations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État par décret.	Décret n° 2022-1733 du 30 décembre 2022 relatif à l'émission des valeurs du Trésor.
166	arrêté	Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à abandonner tout ou partie de la créance détenue sur la société Air Austral SA au titre d'un prêt accordé par l'État, via le Fonds de développement économique et social (FEDES), à hauteur de 30 millions d'euros en capital. La décision d'abandon est prise par arrêté.	Arrêté du 25 janvier 2023 relatif à l'abandon partiel du prêt du Fonds de développement économique et social consenti à la société Air Austral.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
181 Div III	décret	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Un décret peut instaurer une « mesure d'aide » visant à prolonger le bouclier à partir du 1 ^{er} juillet 2023 et jusqu'au 31 décembre 2023 en imposant aux fournisseurs de réduire pour la période considérée leurs prix de fourniture au bénéfice des consommateurs finals domestiques, des propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation et des syndicats de copropriétaires d'un tel immeuble.	Décret n° 2023-250 du 3 avril 2023 relatif aux aides en faveur de l'habitat collectif résidentiel et de la mobilité électrique face à l'augmentation du prix de l'électricité et du gaz naturel au second semestre 2022 et en 2023.
181 Div III	arrêté	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Un arrêté définit la référence de prix du gaz sur les marchés, représentative des coûts d'approvisionnement des fournisseurs pour leurs offres de marché à destination des clients.	Arrêté du 18 avril 2023 relatif à la référence de prix du gaz sur les marchés représentative des coûts d'approvisionnement des fournisseurs prévue à l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.
181 Div VIII - A	arrêté	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Le VIII définit quant à lui le régime législatif du nouveau bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité proposé pour l'année 2023. Les ministres chargés de l'économie et de l'énergie pourront s'opposer aux évolutions des TRVe proposées par la CRE si ces dernières se traduiraient par une augmentation supérieure à 15 %. Dans ce cas, les tarifs seraient fixés par arrêté.	Arrêté du 30 janvier 2023 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité applicables aux consommateurs résidentiels en France métropolitaine continentale
181 Div VIII - A	arrêté	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Le VIII définit quant à lui le régime législatif du nouveau bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité proposé pour l'année 2023. Les ministres chargés de l'économie et de l'énergie peuvent également s'opposer à la proposition de la CRE s'agissant de la fixation des tarifs de cession aux entreprises locales de distribution. Dans ce cas également, les tarifs seraient fixés par arrêté.	Arrêté du 30 janvier 2023 relatif aux tarifs de cession de l'électricité aux entreprises locales de distribution

(b) Quinze mois après le vote de la LFI, 14 mesures restent en attente, dont 5 sont facultatives et 2 sont différées

Au 31 mars 2023, 9 mesures n'ont pas été prises. Il s'agit dans 7 cas, de mesures en attente, les 2 autres étant différées. Par ailleurs, 5 mesures facultatives n'ont pas été prises.

S'agissant des mesures en attente, sont ainsi concernés, à titre d'exemple :

La mise en place d'un « reste à charge » du titulaire du Compte personnel de formation (CPF), prévue par l'article 212. Ce « reste à charge » devait prendre la forme d'une participation au financement des formations éligible au CPF, sauf pour les demandeurs d'emploi et pour les formations financées partiellement par l'employeur. Les modalités de mise en œuvre de cet article, notamment le montant du reste à charge, doivent être fixées par décret en Conseil d'État.

Le décret en Conseil d'État devant permettre la mise en œuvre de cet article n'a pas été publié avant le 31 mars 2024. Il a au final été adopté le 29 avril 2024. S'il faut saluer que ce décret ait été pris, il ne l'a été que tardivement et en tout état de cause trop tard pour être pris en compte dans les statistiques de l'application des lois de la session 2022-2023.

La mise en œuvre de ce reste à charge est censée permettre d'atteindre les objectifs d'économies avancées par le Gouvernement pour France Compétences et, par extension, sur la mission Travail et emploi. Interrogée par les rapporteurs spéciaux lors de l'examen du PLF 2024, l'administration avait indiqué que le climat social à la suite de la réforme des retraites avait empêché une prompt concertation avec les partenaires sociaux.

Des aménagements de la procédure du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : l'article 3 prévoit que le prélèvement des traitements et salaires de source française versés par des débiteurs situés hors de France relève de la procédure de l'acompte acquitté par le contribuable, dès lors que les salariés ne sont pas à la charge d'un régime obligatoire français de sécurité sociale, et que le pays où se situe le débiteur a conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement.

Afin de prévenir les risques d'évitement fiscal induit par ce nouveau régime, il introduit un article 87-0 *A bis* du code général des impôts. Ce dernier prévoit une obligation pour les débiteurs concernés de déclarer annuellement à l'administration fiscale, pour chaque bénéficiaire, les « informations relatives au montant net imposable à l'impôt sur le revenu de ces revenus ».

Si l'article 87-0 A *bis* du code général des impôts dispose que cette déclaration est effectuée annuellement, il précise qu'elle est transmise à l'administration fiscale « à une date fixée par arrêté du ministre chargé du budget ». Au 31 mars 2024, cet arrêté n'a toujours pas été publié.

**Tableau récapitulatif des mesures non prises,
hors mesures différées et facultatives**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
3	arrêté	<p>L'article 3 aménage la procédure du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, en prévoyant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une part d'abaisser de 10 % à 5 % l'écart minimum requis, entre le prélèvement estimé et le prélèvement à taux inchangé, pour moduler son taux de prélèvement à la source à la baisse ; - d'autre part, que le prélèvement des traitements et salaires de source française versés par des débiteurs situés hors de France relève de la procédure de l'acompte acquitté par le contribuable, dès lors que les salariés ne sont pas à la charge d'un régime obligatoire français de sécurité sociale, et que le pays où se situe le débiteur a conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement. <p>Un arrêté fixe la date de déclaration applicable aux débiteurs mentionnés au a du 2° du B de l'article 204 C du code général des impôts qui versent des traitements et salaires.</p>
54 Div IV - C - 3	décret	<p>L'article 54 transpose en droit national la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité décidée au niveau européen et prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022.</p> <p>Le montant de la contribution est égal à la fraction des revenus de marché de l'exploitant de l'installation excédant un seuil forfaitaire.</p> <p>Lorsque la cession d'électricité comprend la fourniture aux consommateurs finals, les revenus de marché sont déterminés à partir des revenus de la cession dont sont déduits certains coûts.</p> <p>Un décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, détermine une marge forfaitaire uniforme de fourniture déduite des revenus du fournisseur pour l'établissement des revenus de marché.</p>
68	décret en CE	<p>L'article 68 légalise l'utilisation de l'huile de friture comme carburant et la soumet à l'accise sur les produits énergétiques (l'ancienne TICPE).</p> <p>Un décret en Conseil d'État autorise l'utilisation comme carburant d'huiles alimentaires usagées valorisées.</p>
72	arrêté	<p>L'article 72 supprime des dépenses fiscales inefficaces.</p> <p>Il supprime notamment le 1° de l'article 200 <i>octies</i> du code général des impôts (CGI), qui prévoyait que les contribuables fiscalement domiciliés en France au sens de l'article 4 B du CGI qui apportent une aide bénévole à des demandeurs d'emploi, des titulaires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation aux adultes handicapés qui créent ou reprennent une entreprise, bénéficient d'une réduction d'impôt.</p> <p>Par coordination, la référence à l'article 200 <i>octies</i> prévue à l'article L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles est remplacée par une liste fixée par arrêté.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
75	arrêté	L'article 75 crée une nouvelle taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement, dans les trois départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes. Un arrêté fixe les modalités de dépôt de la déclaration de la taxe.
180	arrêté	L'article 180 prévoit d'intégrer au périmètre des obligations de charges de service public de l'énergie (CSPE) compensées par l'État, les investissements en faveur de certains projets d'imports d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI). Un arrêté définit la liste des projets dont les coûts peuvent être compensés ainsi que le plafond de compensation de ces coûts.
212	décret	L'article instaure une participation du titulaire du dispositif MonCompteFormation (MCF), quel que soit le montant de droits disponible sur son compte lorsque ce dernier les mobilise en vue de financer une action de formation, une validation des acquis de l'expérience (VAE) ou un bilan de compétences. Afin de tenir compte de toutes les situations et de ne pas pénaliser les titulaires de CPF qui ont le plus besoin d'une formation, sont exonérés de cette participation les demandeurs d'emploi et les salariés dans le cadre de projet co-construit avec leur employeur. Un décret fixe les modalités d'application de cet article.

La LFI 2023, en rupture par rapport aux lois de finances initiales précédentes, ne comporte qu'un nombre très faible de mesure différées : seules 5 mesures étaient différées au total, et seules 2 d'entre elles sont encore en attente d'adoption. Le nombre de mesures facultatives reste globalement stable, malgré un nombre de mesures total en forte baisse.

Tableau récapitulatif des mesures différées dans le temps (mesures non prises)

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Origine du caractère différé de la mesure
47	décret	<p>L'article 47 prévoit une extension de l'exonération de la taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandise (l'ancienne taxe à l'essieu) pour les véhicules agricoles et forestiers.</p> <p>Un décret détermine la date d'entrée en vigueur de ces dispositions. Cette date intervient au plus tard un mois après la réception par les autorités françaises de l'autorisation de la Commission européenne prévue au b de l'article 6 de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières.</p>	<p>Mesure devant être prise après une décision de la Commission européenne.</p>
65 Div I - C	arrêté	<p>L'article 65 porte plusieurs dispositions d'adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique.</p> <p>Parmi celles-ci, il clarifie le champ d'application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique et d'installation d'infrastructures de recharge de véhicules électriques dans les logements.</p> <p>Un arrêté fixe la nature et le contenu des prestations de pose, d'installation, d'adaptation ou d'entretien de matériaux, d'équipements, d'appareils ou de systèmes ayant pour objet d'économiser l'énergie ou de recourir à de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ainsi que les caractéristiques et les niveaux de performance des matériaux, équipements, appareils et systèmes concernés nécessaires au bénéfice du taux réduit.</p>	<p>En vertu du V de l'article 65 de la loi de finances initiale pour 2022, la prise de cet arrêté était initialement prévue au plus tard au 1^{er} janvier 2024.</p> <p>Cependant, le VIII de l'article 71 de la loi de finances pour 2024 a modifié le calendrier de prise de l'arrêté en prévoyant un nouveau délai au 1^{er} octobre 2024.</p> <p>L'arrêté serait en cours d'élaboration par la direction de la législation fiscale en lien avec les directions du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, compte tenu de ses aspects très techniques.</p>

Tableau récapitulatif des mesures facultatives non prises

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
59 Alinéa 1°	arrêté	<p>Le présent article prévoit de transposer en droit français les récentes évolutions du droit européen concernant les exonérations de TVA pour les importations de biens à destination des victimes de catastrophes.</p> <p>En cas de catastrophe affectant le territoire d'un État membre de l'Union européenne, un arrêté, pris après information du comité institué à l'article 398 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, peut prévoir d'exonérer de TVA les livraisons de biens et les prestations de services liées à ces livraisons, lorsque l'importation de ces biens par le destinataire de ces livraisons ou par le preneur de ces services aurait été exonérée en application du 2° bis du II de l'article 291 du code général des impôts.</p>
59 Alinéa 4°	arrêté	<p>Le présent article prévoit de transposer en droit français les récentes évolutions du droit européen concernant les exonérations de TVA pour les importations de biens à destination des victimes de catastrophes.</p> <p>En cas de catastrophe affectant le territoire d'un État membre de l'Union européenne, les importations de biens relevant d'une autorisation accordée à la France par une décision de la Commission européenne peuvent être exonérées de la TVA sur les importations de biens.</p> <p>Un arrêté du ministre chargé du budget détermine alors les obligations de recensement et de suivi des opérations auxquelles est subordonné le bénéfice de l'exonération et, dans la limite où l'autorisation de la Commission européenne le prévoit, précise les biens et personnes concernés par cette exonération.</p>
96	décret	<p>L'article reporte de quatre ans l'entrée en vigueur d'une disposition adoptée en loi de finances pour 2022 et visant à moderniser les modalités de déclaration des rentes viagères à titre gratuit et à titre onéreux dans le cadre de leur imposition sur le revenu.</p> <p>Un décret peut cependant prévoir une mise en œuvre avant l'échéance du 1^{er} janvier 2027.</p>
181 Div II	arrêté	<p>L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ».</p> <p>Un autre arrêté peut modifier le niveau des tarifs réglementés sans pouvoir être inférieur à leur niveau d'octobre 2021 majoré de 15 % du 1^{er} janvier 2023 au 31 août 2023 ni excéder celui qui résulterait de l'application du L. 445-3 du code de l'énergie, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019.</p>
181 Div III	arrêté	<p>L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ».</p> <p>Le cas échéant, un arrêté fixe le prix du gaz cible vers lequel le prix de la part gaz du prix de fourniture doit tendre.</p>

(c) Les mesures devenues sans objet

Au 31 mars 2024, 9 des mesures réglementaires prévues par la LFI pour 2023 sont devenues sans objet. Il s'agit de mesures qui n'avaient jamais vocation à être prises (un texte réglementaire appliquant déjà la loi préexistait à son adoption ou la mesure prévue était inutile) ou de mesure qui ont été supprimées par des textes adoptés postérieurement.

Le cas de l'article 54, qui transpose en droit national la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité décidée au niveau européen et prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022, doit être souligné.

Ce dernier a été considéré comme adopté par l'Assemblée nationale suite à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution en première lecture. Sa présentation et son adoption se sont fait dans une grande précipitation – le Gouvernement a fait adopter des amendements de rédaction globale au Sénat et en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale – qui ont conduit à prévoir des mesures réglementaires par « sécurité » qui se sont révélées inutiles ou ont été abrogées par la suite.

L'article 214 rétablit, quant à lui, les dispositions relatives aux cotisations salariales et patronales des fonctionnaires détachés, abrogés par erreur dans le cadre de la codification du code général de la fonction publique prévue par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique. Par conséquent, les décrets d'application de ces dispositions, qui existaient toujours, ont rendu cet article directement applicable.

Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
54 Div IV - C - 2	arrêté	<p>L'article 54 transpose en droit national la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité décidée au niveau européen et prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022.</p> <p>Le montant de la contribution est égal à la fraction des revenus de marché de l'exploitant de l'installation excédant un seuil forfaitaire.</p> <p>Certaines catégories de revenus ne sont pas prises en compte pour déterminer les revenus de marchés.</p> <p>Un arrêté détermine les catégories de revenus, résultant des actions des gestionnaires de réseaux et pour lesquels la taxation serait de nature à diminuer l'efficacité de ces actions pour prévenir la congestion ou pour assurer la sécurité du système électrique, qui ne sont pas pris en compte pour déterminer les revenus de marché.</p>	Texte facultatif qui s'est avéré inutile en pratique.
54 Div IV - D - 3	décret	<p>L'article 54 transpose en droit national la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité décidée au niveau européen et prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022.</p> <p>Le montant de la contribution est égal à la fraction des revenus de marché de l'exploitant de l'installation excédant un seuil forfaitaire.</p> <p>Cette fraction est égale à la marge forfaitaire, définie comme la différence entre la somme des revenus de marché et un forfait égal au produit entre, d'une part, les quantités produites ayant généré les revenus de marché et, d'autre part, le seuil unitaire suivant, exprimé en euros par mégawattheure et déterminé en fonction de la technologie de production et, le cas échéant, de la puissance électrique de l'installation exprimée en mégawatts.</p> <p>Si, pour certains ensembles homogènes d'installations caractérisées par leur technologie de production et, le cas échéant, d'autres de leurs caractéristiques techniques, le forfait est insuffisant pour couvrir la somme des coûts et de la rémunération des investissements et du risque d'exploitation, son seuil unitaire est porté à un niveau permettant la couverture de ces éléments.</p> <p>Un décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, détermine le niveau et le périmètre des installations concernées par cette exception.</p>	Texte facultatif qui s'est avéré inutile en pratique.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
54 Div IV - D - 4	décret	<p>L'article 54 transpose en droit national la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité décidée au niveau européen et prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022.</p> <p>Le montant de la contribution est égal à la fraction des revenus de marché de l'exploitant de l'installation excédant un seuil forfaitaire.</p> <p>Cette fraction est égale à la marge forfaitaire, définie comme la différence entre la somme des revenus de marché et un forfait égal au produit entre, d'une part, les quantités produites ayant généré les revenus de marché et, d'autre part, le seuil unitaire suivant, exprimé en euros par mégawattheure et déterminé en fonction de la technologie de production et, le cas échéant, de la puissance électrique de l'installation exprimée en mégawatts.</p> <p>Une majoration du forfait propre à une installation donnée peut être appliquée à l'initiative de l'exploitant de celle-ci lorsqu'elle est nécessaire pour assurer la couverture des coûts ainsi que la rémunération des investissements et du risque d'exploitation et qu'elle est réalisée pour tenir compte de certains éléments.</p> <p>Un décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, détermine les modalités d'application de cette majoration.</p>	Abrogé par l'article 80 de la LFI pour 2024
100	décret	<p>L'article 100 supprime la redevance due lors de toute augmentation de puissance d'une installation hydroélectrique modifiant l'équilibre initial du contrat de concession, en modifiant l'article L. 511-6- 1 du code de l'énergie.</p> <p>Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de l'article L. 511-6- 1 du code de l'énergie, notamment celles relatives à la décision d'acceptation de la déclaration par l'autorité administrative compétente.</p>	L'article 74 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a modifié l'article L. 511-6- 1 du code de l'énergie et supprimé le renvoi à un décret d'application
115	arrêté	<p>L'article 115 prévoit qu'une partie des prélèvements assis sur les « jeux de la biodiversité » organisés par l'Agence nationale des jeux soit affectée à l'Office français de la biodiversité.</p> <p>L'article rend possible la création en 2023 d'un « Loto de la biodiversité », sur le modèle du Loto du patrimoine.</p> <p>Un arrêté détermine la part prélevée sur ce loto.</p>	L'arrêté n'a pas été pris, mais celui-ci n'était pas utile. En effet, la décision d'autorisation d'exploitation de l'Autorité nationale des jeux suffit.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
206	décret	<p>L'article intègre la nouvelle indemnité de sujétion spécifique de certains personnels de la police et de la gendarmerie nationales dans le calcul de leur pension de retraite.</p> <p>En conséquence, il prévoit que l'indemnité sera soumise à cotisation dans des conditions fixées par décret.</p>	<p>L'article 253 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a modifié l'article 206 de la loi de finances pour 2023, et a notamment supprimé le renvoi à un décret des conditions dans lesquelles l'indemnité est soumise à cotisation, en substituant à ce renvoi une référence aux cotisations mentionnées à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite et à une cotisation supplémentaire à la charge du bénéficiaire.</p>
214	décret	<p>L'article rétablit les dispositions relatives aux cotisations salariales et patronales des fonctionnaires détachés, abrogés par erreur dans le cadre de la codification du code général de la fonction publique prévue par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.</p> <p>Un décret fixe le taux de la contribution et les conditions de sa modulation.</p>	<p>S'agissant d'un simple rétablissement sans droit nouveau et sans modification du dispositif, aucun décret n'est nécessaire puisque les décrets préexistaient à la création du I. de l'article 72 du code des pensions civiles et militaires de retraite.</p>
214	décret	<p>L'article rétablit les dispositions relatives aux cotisations salariales et patronales des fonctionnaires détachés, abrogés par erreur dans le cadre de la codification du code général de la fonction publique prévue par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.</p> <p>Un décret fixe le taux de la contribution et les conditions de sa modulation.</p>	<p>S'agissant d'un simple rétablissement sans droit nouveau et sans modification du dispositif, aucun décret n'est nécessaire puisque les décrets préexistaient à la création du I. de l'article 72 du code des pensions civiles et militaires de retraite.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
214	décret	L'article rétablit les dispositions relatives aux cotisations salariales et patronales des fonctionnaires détachés, abrogés par erreur dans le cadre de la codification du code général de la fonction publique prévue par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique. Un décret fixe le taux de la contribution et les conditions de sa modulation.	S'agissant d'un simple rétablissement sans droit nouveau et sans modification du dispositif, aucun décret n'est nécessaire puisque les décrets préexistaient à la création du I. de l'article 72 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(2) La loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces

La loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces a été promulguée le 22 décembre 2022. Ce texte avait été renvoyé à la commission des finances mais l'examen de ses articles 1^{er} à 5, 8, 11 et 11 *ter* du texte, qui sont devenus les articles 1^{er} à 5, 9, 19 et 21 de la loi finalement adoptée, avait été délégué à la commission des lois.

Bien que comptabilisées par la commission des finances, les mesures d'application des articles délégués sont commentées par la commission des lois, compétente sur le fond, dans le cadre de ce rapport.

Sur 18 mesures appelées, 9 mesures avaient été prises et 9 mesures restaient en attente au 31 mars 2024. Aucune des 9 mesures encore en attente n'est facultative ou différée. Un décret en Conseil d'État appliquant 2 mesures appelées en attente a été adopté le 2 avril mais est donc intervenu trop tardivement pour être comptabilisé dans cette session.

Les mesures prises portent notamment sur la possibilité pour les agents de douanes de conserver un certain anonymat dans le cadre de leurs fonctions, prévue par les articles 13 et 15.

La mesure appelée par l'article 23, qui donne de nouvelles prérogatives aux agents des douanes pour prévenir la commission d'infractions par l'intermédiaire d'internet a été adoptée. Cet article prévoit que les agents habilités pourront adresser un avis motivé aux intermédiaires en ligne afin de les inviter à prendre les mesures nécessaires pour retirer ou pour rendre inaccessibles les contenus ayant permis la commission d'infractions douanières graves, à savoir les délits douaniers de contrebande de marchandises prohibées ainsi que la vente et l'acquisition de tabac en ligne.

Par ailleurs, si l'article 27, qui permet l'établissement ou la conversion des actes de procédure au format numérique, ainsi que leur conservation et leur transmission par voie électronique dans toutes les situations, apparaît être applicable, son décret d'application renvoie la détermination de ses modalités d'application à un arrêté du ministre chargé des douanes, qui n'a pas encore été pris à ce jour.

Tableau récapitulatif des mesures prises

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
2	arrêté	<p>L'article 2 définit un nouveau régime pour la visite douanière telle qu'elle est prévue à l'article 60 du code des douanes, afin de tirer les conséquences de la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022.</p> <p>Il crée un article 60-1 du code des douanes qui fixe les conditions dans lesquelles les prérogatives des agents des douanes sont les plus étendues. Il leur ouvre en effet la faculté de procéder, à toute heure, à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes se trouvant ou circulant dans des zones et lieux qu'il détermine.</p> <p>Un arrêté du ministre chargé des douanes désigne les ports, les aéroports et les gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international dans lesquels ces prérogatives s'appliquent.</p>	<p>Article délégué à la commission des lois.</p> <p>Arrêté du 18 juillet 2023 établissant la liste des ports, aéroports, gares ferroviaires et gares routières ouverts au trafic international relevant du 3° de l'article 60-1 du code des douanes.</p>
2	arrêté	<p>L'article 2 définit un nouveau régime pour la visite douanière telle qu'elle est prévue à l'article 60 du code des douanes, afin de tirer les conséquences de la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022. Il crée un article 60-1 du code des douanes qui fixe les conditions dans lesquelles les prérogatives des agents des douanes sont les plus étendues. Il leur ouvre en effet la faculté de procéder, à toute heure, à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes se trouvant ou circulant dans des zones et lieux qu'il détermine.</p> <p>Un arrêté désigne les lignes ferroviaires internationales sur lesquelles ces prérogatives s'appliquent.</p>	<p>Article délégué à la commission des lois.</p> <p>Arrêté du 18 juillet 2023 portant application de l'article 60-1, 5° du code des douanes</p>
Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure

7	décret	<p>L'article 7 renforce les contrôles douaniers portant sur les précurseurs non classés et sur mesure.</p> <p>Dans le cadre d'une enquête douanière sur des précurseurs non classés, les agents des douanes peuvent notifier à l'expéditeur, au destinataire ou au détenteur de la substance, la décision de retenue, pour une durée de trente jours. Cette notification met en demeure l'expéditeur, le destinataire ou le détenteur de la substance, de produire une déclaration d'usage.</p> <p>Un décret définit les conditions d'établissement de cette déclaration d'usage.</p>	<p>Décret n° 2024-150 du 27 février 2024 portant conditions d'établissement de la déclaration d'usage prévue à l'article 19-1 de la loi n° 96-542 du 19 juin 1996 relative au contrôle de la fabrication et du commerce de certaines substances susceptibles d'être utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes</p>
9	décret	<p>L'article 9 étend aux enquêtes douanières une nouvelle technique spéciale, la sonorisation et la captation d'images, soumise aux mêmes modalités d'autorisation et de contrôle que les techniques spéciales auxquelles il est possible de recourir dans le cadre des enquêtes judiciaires.</p> <p>Un décret détermine les conditions de formation et d'habilitation des agents des douanes pouvant recourir à ce dispositif technique.</p>	<p>Article délégué à la commission des lois.</p> <p>Décret n° 2024-271 du 27 mars 2024 modifiant le décret n° 2004-976 du 15 septembre 2004 fixant les conditions d'habilitation des agents des douanes visés aux articles 67 bis et 67 bis- 4 du code des douanes.</p>
13	décret en CE	<p>L'article 13 prévoit la possibilité pour les agents des douanes de s'identifier grâce au numéro de leur commission d'emploi, leur qualité et leur service ou leur unité d'affectation plutôt que par leurs nom et prénom à l'occasion de la mise en œuvre des pouvoirs de recherche, de constatation et de poursuite, lorsqu'ils sont requis sur le fondement du code de procédure pénale ou dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1672.</p> <p>Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de l'article.</p>	<p>Décret n° 2018-218 du 30 mars 2018 pris pour l'application de l'article 15-4 du code de procédure pénale et de l'article 55 bis du code des douanes (mesure appliquée par un texte réglementaire préexistant).</p>
15	décret en CE	<p>L'article 15 prévoit la possibilité pour les agents des douanes de ne pas être identifiés par leurs nom et prénom dans le cadre des procédures de contrôle et de contentieux prévues au livre des procédures fiscales lorsque la révélation de son identité est susceptible de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches.</p> <p>Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de l'article.</p>	<p>Décret n° 2024-218 du 12 mars 2024 portant application de l'article L. 286 BA du livre des procédures fiscales relatif au dispositif de protection légale de l'identité des agents des douanes en matière de contributions indirectes.</p>
Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure

23	décret en CE	<p>L'article 23 donne de nouvelles prérogatives aux agents des douanes pour prévenir la commission d'infractions par l'intermédiaire d'internet. Les agents habilités pourront adresser un avis motivé aux intermédiaires en ligne afin de les inviter à prendre les mesures nécessaires pour retirer ou pour rendre inaccessibles les contenus ayant permis la commission d'infractions douanières graves, à savoir les délits douaniers de contrebande de marchandises prohibées ainsi que la vente et l'acquisition de tabac en ligne.</p> <p>Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de l'article, en particulier les conditions d'habilitation des agents des douanes, le contenu de l'avis motivé et des demandes adressées par les agents des douanes en application des articles 67 D- 6 et 67 D- 7 du code des douanes ainsi que les conditions dans lesquelles les mesures peuvent faire l'objet d'une mesure de publicité.</p>	<p>Décret n° 2024-287 du 29 mars 2024 relatif à la procédure de prévention et de répression de la commission sur internet de certaines infractions douanières et de l'infraction de vente de tabac à distance.</p>
27 1° a)	décret	<p>L'article 27 permet l'établissement ou la conversion des actes de procédure au format numérique, ainsi que leur conservation et leur transmission par voie électronique dans toutes les situations.</p> <p>Un décret précise les modalités d'établissement, de conversion et de conservation de ces documents au format numérique.</p>	<p>Décret n° 2024-145 du 26 février 2024 relatif à la dématérialisation des actes établis en application du code des douanes et à la procédure douanière numérique.</p>
35	arrêté	<p>L'article 35 modifie et fusionne deux articles du code des douanes portant sur des redevances perçues à l'importation sur les denrées alimentaires d'origine non animale au titre des contrôles renforcés et des mesures d'urgence, touchant les produits les plus à risque d'un point de vue sanitaire.</p> <p>Un arrêté du ministre chargé des douanes fixe les montants applicables.</p>	<p>Arrêté du 18 septembre 201 modifiant l'arrêté du 16 août 2013 fixant les montants de la redevance pour les contrôles renforcés à l'importation de denrées alimentaires d'origine non animale mentionnées à l'annexe I du règlement (CE) n° 669/2009 de la Commission du 24 juillet 2009 (mesure appliquée par un arrêté préexistant).</p>

Les mesures restant en attente relevant de la compétence de la commission des finances concernent notamment la mise en place de la réserve opérationnelle douanière, prévue à l'article 8, dont le cadre s'inspire de celui applicable à la réserve opérationnelle de la police nationale.

Plusieurs textes réglementaires doivent préciser les conditions de création de cette réserve. Un décret en conseil d'État doit déterminer l'autorité compétente pour délivrer aux réservistes les habilitations à exercer les pouvoirs dévolus aux agents des douanes et les conditions dans lesquelles les agents des douanes réservistes pouvaient exercer ces pouvoirs. Il doit également déterminer l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de port, les types d'armes pouvant être autorisés ainsi que les conditions exigées des réservistes dans le cadre d'une telle autorisation lorsque les réservistes participent à des missions qui les exposent à un risque d'agression. Il doit enfin définir la situation des agents publics non titulaires réservistes et, plus généralement, déterminer les modalités d'application des dispositions relatives à la réserve opérationnelle. Un arrêté doit par ailleurs préciser les conditions de santé requises pour devenir réserviste.

Ces textes réglementaires n'ont pas encore été pris, neuf mois après la promulgation de la loi. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le rapporteur spécial des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » avait interrogé la douane au sujet de la réserve opérationnelle. Il a été indiqué que sa mise en place avait pris un important retard et que les textes n'étaient pas prêts. Le rapporteur spécial l'avait regretté dans son rapport budgétaire, en indiquant que la disposition avait pourtant été présentée, dans le cadre du projet de loi, comme un impératif dans le contexte des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

Tableau récapitulatif des mesures non appliquées

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
8 Div I	arrêté	L'article 8 crée une réserve opérationnelle douanière, dont le cadre s'inspire de celui applicable à la réserve opérationnelle de la police nationale. Un arrêté précise les conditions de santé requises pour devenir réserviste.
8 Div I	décret en CE	L'article 8 crée une réserve opérationnelle douanière, dont le cadre s'inspire de celui applicable à la réserve opérationnelle de la police nationale. Un décret en Conseil d'État détermine l'autorité compétente pour délivrer les habilitations des réservistes à exercer les pouvoirs dévolus aux agents des douanes et les conditions dans lesquelles ces réservistes peuvent exercer ces pouvoirs.
8 Div I	décret en CE	L'article 8 crée une réserve opérationnelle douanière, dont le cadre s'inspire de celui applicable à la réserve opérationnelle de la police nationale. Un décret en conseil d'État détermine l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de port, les types d'armes pouvant être autorisés ainsi que les conditions exigées des réservistes dans le cadre d'une telle autorisation lorsqu'ils participent à des missions qui les exposent à un risque d'agression.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
8 Div I	décret en CE	L'article 8 crée une réserve opérationnelle douanière, dont le cadre s'inspire de celui applicable à la réserve opérationnelle de la police nationale. Un décret en conseil d'État définit la situation des agents publics non titulaires réservistes.
8 Div I	décret en CE	L'article 8 crée une réserve opérationnelle douanière, dont le cadre s'inspire de celui applicable à la réserve opérationnelle de la police nationale. Un arrêté précise les conditions de santé requises pour devenir réserviste. Un décret en conseil d'État détermine les modalités d'applications du nouveau chapitre II <i>bis</i> du titre II du code des douanes.
19	décret en CE	Article délégué à la commission des lois. L'article 19 autorise l'expérimentation, pour trois ans, d'une conservation étendue des données issues des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI), afin que puissent être pratiqués sur ces données de nouveaux traitements visant notamment à détecter les convois routiers liés aux trafics de toute nature. Un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, fixe les modalités de mise en œuvre de l'article. Le décret n'est pas publié. En revanche, le sens de l'avis émis par la Commission nationale de l'informatique et des libertés est rendu public.
21	décret en CE	Article délégué à la commission des lois. L'article 21 crée la catégorie d'agents de police judiciaire des finances. Ces agents, qui disposent des mêmes prérogatives que celles dévolues aux agents de police judiciaire, sont ainsi chargés de suppléer les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de création du corps des agents de police judiciaire des finances. Le décret d'application a été adopté le 2 avril 2024, hors délais pour être comptabilisé cette session.
21	décret en CE	Article délégué à la commission des lois. L'article 21 crée la catégorie d'agents de police judiciaire des finances. Ces agents, qui disposent des mêmes prérogatives que celles dévolues aux agents de police judiciaire, sont ainsi chargés de suppléer les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires. Les agents de police judiciaire des finances sont placés sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Le décret d'application a été adopté le 2 avril 2024, hors délais pour être comptabilisé cette session.
27 1° b)	arrêté	L'article 27 permet l'établissement ou la conversion des actes de procédure au format numérique, ainsi que leur conservation et leur transmission par voie électronique dans toutes les situations. Un arrêté du ministre chargé des douanes détermine les modalités de transmission de ces documents par voie numérique.

e) La loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (2) a fait l'objet d'une application complète

La loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (2) prévoit 4 mesures d'application, à savoir 4 décrets. Une des mesures est déjà appliquée par un décret préexistant et les 3 autres décrets ont été adoptés. Cette loi est donc entièrement applicable.

Loi de finances rectificative pour 2022 (2)	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				Total	Dont mesures non différées	Dont mesures différées ¹
Tout type	4	3	1	0	0	0
Décret	4	3	1	0	0	0

Tableau récapitulatif des mesures prévues par la loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (2) devenues sans objet

Article	Mesure Prévue	Objet
21	décret	Conditions d'octroi de « Ma Prime Rénov », mesure déjà appliquée par un texte existant : décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique.

La mesure prévue à l'article 21 renvoie à un décret mais était déjà appliquée par un décret lui préexistant. L'adoption d'un nouveau décret est donc inutile et le décret appelé a été considéré comme sans objet.

¹Dispositions dont l'entrée en vigueur est prévue au-delà de la période de contrôle, il s'agit d'une mesure en attente mais non hors délai.

**Tableau récapitulatif des mesures prises pour l'application de la loi
n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (2)**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
12	décret	L'article 12 double le seuil, précédemment de 10 700 euros, jusqu'auquel le déficit foncier, résultant de charges supérieures aux recettes foncières, peut être imputé sur le revenu global afin de réduire le revenu imposable. Ce doublement est limité aux dépenses de rénovation énergétique. Un décret fixe les modalités de ce rehaussement.	Décret n° 2023-297 du 21 avril 2023 relatif aux dépenses de travaux de rénovation énergétique ouvrant droit au bénéfice du rehaussement temporaire du montant du déficit foncier imputable sur le revenu global prévu par le quatrième alinéa du 3° du I de l'article 156 du code général des impôts.
20 Div I	décret	Dans les conditions prévues au chapitre IV du titre II du livre I ^{er} du code de l'énergie, un chèque énergie spécifique peut être attribué en 2022 et en 2023 aux ménages utilisant une énergie déterminée. Les modalités d'attribution et les conditions de mise en œuvre de ce chèque énergie spécifique sont fixées par décret.	Décret n° 2022-1407 du 5 novembre 2022 relatif au chèque énergie pour les ménages chauffés au fioul domestique et Décret n° 2022-1609 du 22 décembre 2022 relatif au chèque énergie pour les ménages chauffés au bois.
20 Div II	décret	Modalités d'attribution et conditions spécifiques de l'utilisation du chèque énergie exceptionnel versé à certains ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond particulier.	Décret n° 2022-1552 du 10 décembre 2022 relatif à la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique.

2. La mise en application des lois antérieures depuis le dernier contrôle : un stock en légère baisse mais se maintenant à un niveau toujours très important

Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élève à 84 cette année (dont 6 facultatives) contre 90 en 2021-2022 et 61 en 2020-2021. 2 textes sortent du stock cette session, leurs mesures restant en attente étant devenues sans objet.

Sur les 77 mesures non facultatives en attente, 12 ont été prises et 16 sont devenues sans objet. Sur les 7 mesures facultatives du stock, aucune n'a été prise et 3 sont devenues sans objet. Le stock devrait donc encore diminuer puisque seules 14 mesures de la session 2022-2023 (dont 2 ont été appliquées le 2 avril 2024) devraient devenir des mesures de stock suite à cette session. Il reste néanmoins à un niveau historiquement élevé, ce dernier ne contenant que 30 mesures il y a trois ans et 61 mesures il y a deux ans.

Contrairement à la session précédente (32 mesures prises et 8 mesures devenues sans objet sur le stock), le déstockage à principalement pris la forme de mesures devenues sans objet cette année. Ce phénomène, conjugué à la plus forte proportion de mesures de « session » devenues sans objet avant même d’entrer dans le stock, pourrait conduire le Gouvernement à s’interroger sur la multiplication de mesures réglementaires difficilement applicables ou dont la pertinence n’est pas établie.

En tout état de cause, et comme cela a été souligné à plusieurs reprises lors des précédents bilans d’application des lois, il semble difficilement compatible avec l’objectif à valeur constitutionnelle de lisibilité et de clarté de la loi **de laisser durablement en vigueur des dispositions appelant une mesure réglementaire qui ne verra sans doute jamais le jour.**

a) Deux lois sorties du stock cette session, leurs dernières mesures attendues étant devenues sans objet

Au cours de la session 2022-2023, 2 lois sont sorties du stock, leurs 3 mesures en attente étant devenues sans objet. Les deux lois concernées sont :

- la loi de finances pour 2012 ;
- la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

(1) La loi de finances initiale pour 2012

Il s’agit du texte de stock le plus le plus ancien. Une mesure restait en attente, qui concernait les licences de tabac outre-mer, prévue à l’article 568 *bis* du code général des impôts. Cet article a été abrogé et la mesure est devenue sans objet.

Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
134	décret	Modification de l’article 568 <i>bis</i> du code général des impôts qui limite à certaines catégories de points de vente les ventes de tabac en outre-mer. Plus spécifiquement, il repousse la mise en œuvre de cette limitation de 2011 à 2013.	L’article 568 <i>bis</i> est abrogé à compter du 1 ^{er} juillet 2025 par l’ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services et portant diverses autres mesures de recodification de mesures non fiscales.

(2) La troisième loi de finances rectificative pour 2020

Deux mesures de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 étaient toujours en attente d'application. Il s'agissait de deux arrêtés concernant la suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier. Les deux mesures sont devenues sans objet.

Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
6 Div II.	arrêté	Nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier (GNR) - liste des engins et matériels	La disposition relative à l'arrêté prévu au II a été abrogée par l'article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.
6 Div IV.	arrêté	Nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier (GNR) - entrée en vigueur	Le B du IV de l'article prévoyait qu'un arrêté devait fixer la date d'entrée en vigueur, au plus tard le 1 ^{er} juillet 2021, de plusieurs mesures liées à la suppression du tarif réduit d'accise sur le GNR à cette date. Cependant, cette suppression avait ensuite été reportée au 1 ^{er} janvier 2024 avant que l'article 94 de la LFI pour 2024 revienne sur cette suppression pour prévoir une augmentation progressive lissée jusqu'en 2030 de ce tarif. Aussi, la prise de cet arrêté n'est plus nécessaire.

b) Cinq lois dont le taux d'application a évolué au cours de la session, sans être encore intégralement appliquées

Au cours de la session 2022-2023, les mesures d'application prises ou devenues sans objet au titre des dispositions du « stock » ont permis **d'augmenter le taux d'application de cinq lois :**

- la loi de finances pour 2022 ;
- la loi de finances rectificative pour 2022 ;
- la loi de finances pour 2021 ;
- la loi de finances pour 2020 ;
- la loi n° 2018 898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude

(1) La loi de finances pour 2022

À l'issue de la précédente session, 25 mesures de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 restaient en attente d'un décret ou d'un arrêté d'application. 3 de ces mesures sont facultatives.

Sur ces 25 mesures, 6 ont été prises et 5 sont devenues sans objet (dont les 3 mesures facultatives). 14 mesures restent donc en attente d'application.

Tableau récapitulatif des mesures prises

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
68	voie réglementaire	Proroger les contrats de ville jusqu'au 31 décembre 2023 ainsi que les mesures fiscales associées.	Décret n° 2023 1314 du 28 décembre 2023 modifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains.
130 div V E	décret	Date d'entrée en vigueur des dispositions suivantes : - obligations pour les employeurs de répondre par voie dématérialisée aux saisies administratives à tiers détenteurs (SATD) adressées par cette voie - transfert de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP) des restes à recouvrer avec application du régime des créances de la DGFIP	Décret n° 2023-865 du 11 septembre 2023 pris pour l'application des A et F du IV et du E du V de l'article 130 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.
175	voie réglementaire	Le dispositif proposé introduit dans le code de la construction et de l'habitation une nouvelle section dans le chapitre consacré aux aides personnelles au logement, dans le titre sur les dispositions particulières à l'outre-mer.	Décret n° 2023-249 du 3 avril 2023 relatif au financement à l'aide personnalisée au logement des logements-foyers situés en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte.
189 Div II	arrêté	Création d'une réserve de la protection judiciaire de la jeunesse. Des mesures réglementaires fixent les conditions d'aptitude que doivent remplir les réservistes volontaires.	Arrêté du 15 juin 2023 relatif au recrutement et à l'aptitude des réservistes de la protection judiciaire de la jeunesse.
189 Div V	arrêté	Création d'une réserve de la protection judiciaire de la jeunesse. Des mesures réglementaires fixent le montant de l'indemnité qu'ils perçoivent.	Arrêté du 15 juin 2023 fixant le montant de l'indemnité de réserve versée aux personnels de la réserve de la protection judiciaire de la jeunesse.
189 Div VIII	décret	Création d'une réserve de la protection judiciaire de la jeunesse. Des mesures réglementaires fixent les modalités d'application de l'article en question.	Décret n° 2023-464 du 14 juin 2023 fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve de la protection judiciaire de la jeunesse.

Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
29 Div II	Décret	Possibilité de minorer le tarif de la taxe intérieure prévue à l'article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes, dans les conditions prévues au II de l'article 29, si les coûts d'approvisionnement en gaz naturel au titre d'un mois donné de l'année 2022 excèdent ceux d'octobre 2021	Mesure facultative non prise. Le gouvernement a préféré passer par l'outil du bouclier tarifaire sur le gaz plutôt que d'utiliser le levier de la baisse des impôts sur le gaz. Il a choisi une stratégie différente pour l'électricité, où il a baissé la taxation de l'électricité en plus de l'application du bouclier tarifaire.
30 Div I, 6°	arrêté	À l'article 262-00 <i>bis</i> du CGI, le 6° du présent article crée une nouvelle exonération de la TVA pour l'achat de biens et de services par la Commission européenne et les institutions européennes afin de réagir à la pandémie de covid-19. Il s'agit d'une transposition des dispositions de la directive 2021/1159 adoptée le 13 juillet 2021. Lorsque cette condition n'est plus remplie, la Commission européenne ou l'institution européenne en informe l'administration, dans des conditions déterminées par arrêté du ministre chargé du budget.	En raison de la sortie de la pandémie de covid-19 au premier semestre 2022, ce dispositif d'exonération spécifique n'a pas été activé et aucun arrêté n'a été pris, étant devenu sans objet. De fait, l'arrêté serait resté très limité dans son contenu puisque son objet n'aurait consisté qu'à préciser les modalités d'information de l'administration.
121	voie réglementaire	Adaptation de la réforme du recouvrement des contributions à la formation professionnelle et à l'apprentissage à Saint-Pierre et Miquelon	Référence à une mesure réglementaire d'application supprimée par l'article 159 de la LFI pour 2024
156	arrêté	Modalités d'octroi de la garantie de l'État à la caisse centrale de réassurance au titre de ses opérations de réassurance des risques couverts par l'assurance ou la garantie financière en application de l'article L. 597-7 du code de l'environnement.	L'article 156 prévoit que la garantie de l'État peut être octroyée à la Caisse centrale de réassurance au titre de ses opérations de réassurance des risques nucléaires. Lorsque cette garantie est octroyée, elle doit l'être par arrêté. Toutefois la Caisse centrale de réassurance n'a encore jamais eu à effectuer des opérations de réassurance sur les risques nucléaires, cette garantie n'a pas eu à être octroyée et l'arrêté correspondant à être pris.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
164	arrêté	Cet article autorise le ministre chargé de l'économie à octroyer la garantie de l'État aux emprunts émis par la société détenue conjointement par l'État et la Ville de Marseille chargée de la réalisation des opérations de construction et de réhabilitation d'écoles primaires sur le territoire de la commune dans le cadre du plan "Marseille en grand".	Le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder, par arrêté, la garantie de l'État aux emprunts contractés par une société chargée de la réalisation d'opérations de construction et de réhabilitation d'écoles primaires situées sur le territoire de la commune de Marseille. Les prêts auxquels la garantie de l'État est accordée ne peuvent avoir une maturité supérieure à trente-cinq ans. Les arrêtés accordant la garantie de l'État à certains emprunts d'application de cet article n'ont jamais été pris par le ministre chargé de l'économie. Par conséquent, la mesure d'application prévue par cet article, qui a un caractère facultatif, n'a pas été prise.

Tableau récapitulatif des mesures toujours en attente

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
26	arrêté	Le II de l'article prévoit que le registre des navires francisés serait désormais tenu par l'administration désignée par un arrêté du ministre chargé de la mer en cohérence avec le transfert de la gestion du droit annuel de francisation et de navigation et du droit de passeport de la direction générale des douanes et droits indirectes (DGDDI) à l'administration des affaires maritimes.
30 Div I 1°b)	décret en CE	Conditions d'accréditation par l'administration fiscale du représentant désigné en matière d'imposition des plus-values mentionné au IV de l'article 244 bis A du code général des impôts. Modalités d'octroi et de retrait de cette accréditation.
46	arrêté	Assujettissement des compagnies holding d'investissement et des compagnies holding d'investissement mère dans l'Union à la contribution pour frais de contrôle acquittée auprès de la Banque de France. L'article a notamment pour effet de rendre redevables les changeurs manuels, les personnes mentionnées au 4° du B du I de l'article L. 612-2 du code monétaire et financier et les personnes mentionnées au A du même I, à l'exception de celles mentionnées aux 4° bis et 11° du même A, ne devant respecter ni ratio de couverture au titre des articles L. 511-41 et L. 533-2 du même code, dont la contribution doit être déterminée par arrêté.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
46	arrêté	Assujettissement des compagnies holding d'investissement et des compagnies holding d'investissement mère dans l'Union à la contribution pour frais de contrôle acquittée auprès de la Banque de France. L'article soumet également les compagnies financières holding et les compagnies financières holding mixtes relevant du secteur de l'assurance à une contribution déterminée par arrêté.
114	arrêté	Déclaration des propriétaires de biens présentant des caractéristiques exceptionnelles dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Un arrêté fixe les modalités d'application de l'article.
130 div II A 2°	décret	Dates auxquelles le tiers saisi tenu à la déclaration mentionnée au I de l'article L. 133-5- 3 du code de la sécurité sociale, destinataire d'une saisie administrative à tiers détenteur notifiée par voie électronique dans les conditions fixées au II de l'article 17 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, verse les retenues réalisées sur les sommes dont l'exigibilité est intervenue jusqu'à ces dates, et au plus tard lors de la déclaration précitée déposée le troisième mois suivant la réception de la saisie.
130 div II A 4°	décret	Dates auxquelles le tiers saisi mentionné au dernier alinéa du 3 de l'article L. 262-2 du livre des procédures fiscales, destinataire d'une saisie administrative à tiers détenteur notifiée dans les conditions mentionnées au même dernier alinéa, accomplit son obligation de déclaration, et au plus tard lors de la déclaration prévue au I de l'article L. 133-5- 3 du code de la sécurité sociale déposée le troisième mois suivant la réception de la saisie.
130 div II B 2°	décret	Liste des établissements de crédit et des tiers saisis tenus à la déclaration mentionnée au I de l'article L. 133-5- 3 du code de la sécurité sociale pour lesquels cette déclaration est adressée selon des modalités particulières.
130 div II B 5°	décret	Désignation de l'organisme qui, lorsque le tiers saisi est tenu à la déclaration mentionnée au I de l'article L. 133-5- 3 du code de la sécurité sociale, met en œuvre le dispositif électronique sécurisé qui enregistre la date et l'heure de la mise à disposition des actes mentionnés aux premier et deuxième alinéas du II de l'article 17 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.
130 div V C	décret	Date d'entrée en vigueur des dispositions suivantes : - obligations pour les employeurs de répondre par voie dématérialisée aux saisies administratives à tiers détenteurs (SATD) adressées par cette voie ; - transfert de la DGDDI vers la DGFIP des restes à recouvrer avec application du régime des créances de la DGFIP.
134 Div I A	arrêté	Obligation des opérateurs de plateformes mettant en relations des personnes par voie électronique pour la réalisation d'une transaction.
183	décret en CE	Compensation reçue par la Poste au titre de sa mission de service universel postal.
211	arrêté	Cet article précise les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion, s'agissant de certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé l'emploi auquel elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation. C'est notamment le cas du produit des taxes aériennes, dont le transfert entre l'exploitant sortant et le nouvel exploitant de l'aérodrome est défini par arrêté (deux mentions de l'arrêté).

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
211	arrêté	Cet article précise les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion, s'agissant de certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé l'emploi auquel elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation. C'est notamment le cas du produit des taxes aériennes, dont le transfert entre l'exploitant sortant et le nouvel exploitant de l'aérodrome est défini par arrêté (deux mentions de l'arrêté).

(2) La loi de finances rectificative pour 2022

8 mesures restaient en attente pour la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, dont une facultative. Une d'entre elles a fait l'objet d'une mesure d'application.

Ces mesures concernent toutes l'article 9 de la LFR pour 2022 à l'exception d'un arrêté prévu à l'article 22. L'article 9 apporte des corrections matérielles sur des dispositions du code des impositions sur les biens et services et la ratification de l'ordonnance du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services. Seul 1 arrêté sur 5 a été pris et les deux décrets prévus restent encore en attente. Les corrections portées par l'article 9 restent donc largement inappliquées.

Tableau récapitulatif des mesures adoptées

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
9 Div VI 54°	arrêté	Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services. Un arrêté détermine le tarif unique remplaçant les tarifs de l'aviation civile et de solidarité prévus respectivement aux 1° et 2° de l'article L. 422-20 du code des impositions sur les biens et services, pour tout embarquement au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à bord d'aéronefs exploités sous couvert d'une autorisation de trafic délivrée par la Confédération suisse.	Arrêté du 22 juin 2023 fixant à compter du 1 ^{er} juillet 2023 le tarif unique de la taxe sur le transport aérien de passagers perçu sur les passagers embarqués au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse prévu à l'article L. 422-26 du code des impositions sur les biens et services et modifiant l'article 50 duodecies B de l'annexe IV au code général des impôts

Tableau récapitulatif des mesures toujours en attente

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
9 Div VI 12°	décret	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Doivent être déterminées par décret les conditions de valorisation de chaleur fatale générée et de limitation d'eau de refroidissement utilisée que doivent respecter les infrastructures immobilières consommant plus d'un gigawattheure sur une année civile si elles souhaitent bénéficier d'un tarif réduit de l'accise sur leur consommation d'électricité.</p>
9 Div VI 12°	décret	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services .</p> <p>Doivent être déterminées par décret les conditions de valorisation de chaleur fatale générée et de limitation d'eau de refroidissement utilisée que doivent respecter les infrastructures immobilières consommant plus d'un gigawattheure sur une année civile si elles souhaitent bénéficier d'un tarif réduit de l'accise sur leur consommation d'électricité.</p>
9 Div IX 7°	arrêté	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Un arrêté détermine les modalités du règlement du solde correspondant à la différence entre les recettes résultant des tarifs de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers et de la taxe sur le transport aérien de marchandises, prévus respectivement au 3° de l'article L. 422-20 et au 2° de l'article L. 422-45 du code des impositions sur les biens et services, et les coûts mentionnés à l'article L. 6328-3 du code des transports au terme de l'exploitation d'un aéroport ou d'un groupement d'aéroports.</p>
9 Div IX 12°	arrêté	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Un arrêté détermine les modalités du règlement du solde correspondant à la différence entre les recettes résultant de l'affectation de la taxe sur les nuisances sonores aériennes prévue à l'article L. 422-49 du code des impositions sur les biens et services et les dépenses affectées en application de l'article L. 6360-2 du code des transports au terme de l'exploitation d'un aéroport ou d'un groupement d'aéroports.</p>
9 Div IX 12°	arrêté	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Un arrêté détermine les modalités du règlement du solde correspondant à la différence entre les recettes résultant de l'affectation de la taxe sur les nuisances sonores aériennes prévue à l'article L. 422-49 du code des impositions sur les biens et services et les dépenses affectées en application de l'article L. 6360-2 du code des transports au terme de l'exploitation d'un aéroport ou d'un groupement d'aéroports.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
9 Div XIII C	arrêté	Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services. Un arrêté détermine la date d'entrée en vigueur des 9° et 10° du VI du présent article. La date d'entrée en vigueur ne peut être postérieure de plus de six mois à l'entrée en vigueur de la décision d'exécution du Conseil de l'Union européenne autorisant chacune de ces dispositions en application de l'article 19 de la directive 2003/96/ CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.
22	arrêté	L'article 22 reporte d'un an, au 1 ^{er} janvier 2024, l'alignement du tarif de l'accise du GNR sur celui du gazole routier traditionnel. Mesure facultative, le régime de l'article 265 B du code des douanes s'appliquera jusqu'à la publication éventuelle d'un arrêté prévu à l'article L. 312-35 du code des impositions sur les biens et services.

(3) La loi de finances initiale pour 2021

12 mesures de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 restaient en attente de décret ou d'arrêté d'application à la fin de la session 2021-2022. 1 de ces mesures a été prise et 5 autres sont devenues sans objet lors de la session 2022-2023. 6 mesures restent donc en attente de décret ou d'arrêté d'application.

Tableau récapitulatif des mesures prises

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
41 4°	décret	Plafond que ne peut excéder la valeur unitaire de biens meubles dont les services de l'État ou ses établissements publics n'ont plus l'emploi, qui sont cédés à des établissements publics de l'État, à des collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics.	Décret n° 2022-791 du 6 mai 2022 relatif à la fixation du seuil de valeur des biens mobiliers réformés des administrations et cédés gratuitement

Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
55 Div I. 3° d)	décret	Fixation des dates de première immatriculation de véhicules complétés, véhicules accessibles en fauteuil roulant et véhicules des catégories M2 et N2, au plus tard le 1 ^{er} janvier 2024.	Ce décret, désormais prévu à l'article L421-7 du nouveau code des impositions sur les biens et services n'a pas été pris donc la date d'entrée en vigueur des modifications du système d'immatriculation des véhicules concernés est effective depuis le 1 ^{er} janvier 2024 et la publication du décret n'est plus nécessaire.
171 Div I. 2°	décret	Conditions dans lesquelles, par dérogation au IV de l'article 1011 du code général des impôts, la réfaction prévue au 1° du IV de l'article 1012 <i>ter</i> A est mise en œuvre au moyen d'une demande de remboursement effectuée, postérieurement à la délivrance du certificat, auprès du service des impôts dont relève le redevable pour l'impôt sur le revenu.	L'article 1012 <i>ter</i> A du CGI a été abrogé par l'article 10 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.
202 Div. I.	décret	Modalités d'application du 1° <i>bis</i> du I de l'article 403 du code général des impôts.	Cet article a été abrogé par l'article 36 de l'ordonnance n° 2021 1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.
202 Div II.	décret	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 202 de la loi, qui ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date de l'acte pris en application de l'article 203 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et permettant de considérer ce dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne.	Cet article a été abrogé par l'article 36 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.
202 Div III.	décret	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 202 de la loi, pour la collectivité de Saint-Martin, qui ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date la plus tardive entre celle mentionnée au II et celle de la réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Cet article a été abrogé par l'article 36 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

Tableau récapitulatif des mesures toujours en attente

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
127 Div II. 1°	décret en CE	Définir le modèle fiscal applicable à Cigéo, projet de centre de stockage en couche géologique profonde pour les déchets radioactifs de moyenne activité à vie longue (MA-VL) et de haute activité (HA).
171 Div I. 2°	arrêté	L'article 171 prévoit qu'un arrêté du ministre chargé des transports précise les définitions et méthodes permettant d'appliquer à certains véhicules une exonération de la taxe sur la masse en ordre de marche. Cette disposition a été reprise à l'article L421-79 du code des impôts sur les biens et services.
271 Div I.	décret	Le I de l'article 271 prévoit que les fonctionnaires, les militaires ou les magistrats détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international peuvent demander, même s'ils sont affiliés au régime de retraite dont relève l'emploi ou la fonction de détachement, à être affiliés et à cotiser au régime de retraite régi par le code des pensions civiles et militaire de retraite au titre de cet emploi ou de cette fonction. Un décret détermine le taux de la cotisation due par l'agent au titre de cette option est constituée par le traitement ou la solde afférent au grade et à l'échelon détenu par cet agent dans l'administration dont il est détaché.
271 Div I.	décret en CE	Conditions dans lesquelles les fonctionnaires, les militaires ou les magistrats détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international peuvent demander, même s'ils sont affiliés au régime de retraite dont relève l'emploi ou la fonction de détachement, à être affiliés et à cotiser au régime de retraite régi par le présent code au titre de cet emploi ou de cette fonction.
271 Div. III.	décret en CE	Conditions dans lesquelles les fonctionnaires, les magistrats et les militaires, qui sont en cours de détachement dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international au 1 ^{er} janvier 2021 et qui, avant cette date, ont opté pour le versement d'une cotisation en application des dispositions mentionnées au II de l'article 271 de la loi ou des dispositions réglementaires du code de la défense équivalentes, dans leur version antérieure à cette même date, demeurent redevables de cette cotisation jusqu'au terme ou, le cas échéant, jusqu'au renouvellement de leur détachement, sauf s'ils renoncent à leur option avant ce terme ou ce renouvellement.
271 Div V.	décret en CE	Conditions dans lesquelles les dispositions de l'article 271 de la loi sont applicables aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

(4) La loi de finances pour 2020

18 mesures de la **loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020** appelaient un texte réglementaire d'application suite à la session

2021-2022, 1 de ces mesures étant facultative. Lors de la session 2022-2023, 2 dispositions ont été adoptées et 6 mesures sont devenues sans objet. 10 mesures restent encore en attente pour cette loi.

Le caractère tardif de l'adoption de certaines mesures a pu poser des difficultés :

L'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 procède à la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et institue un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales.

Le a) du 1 du F du I de cet article crée l'article 1418 du code général des impôts relatif, pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale ainsi qu'à la taxe annuelle sur les logements vacants, aux obligations déclaratives des propriétaires de locaux affectés à l'habitation avant le 1^{er} juillet de chaque année, selon des modalités fixées par décret. Conformément au E du VII de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019, ces dispositions s'appliquent à compter des impositions établies au titre de 2023.

Avant même la parution du décret, l'administration fiscale avait lancé l'ouverture de la procédure de déclaration en ligne dès le 23 janvier 2023, ladite procédure devant être accomplie avant le 30 juin. Or, le décret n'est intervenu que fin avril 2023. 34 millions de propriétaires sont concernés.

Tableau récapitulatif des mesures ayant fait l'objet d'une mesure d'application

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
16 I, F, 1 a)	décret	Modalités selon lesquelles les propriétaires de locaux affectés à l'habitation sont tenus de déclarer à l'administration fiscale, avant le 1 ^{er} juillet de chaque année, les informations relatives, s'ils s'en réservent la jouissance, à la nature de l'occupation de ces locaux ou, s'ils sont occupés par des tiers, à l'identité du ou des occupants desdits locaux.	Décret n° 2023-324 du 28 avril 2023 pris pour l'application de l'article 1418 du code général des impôts.
78 Div I	décret	Croisiéristes outre-mer - Conditions d'octroi de l'autorisation par l'administration à réaliser des opérations éligibles, les obligations attachées à son exploitation ainsi que les justificatifs devant être apportés par les destinataires des opérations éligibles.	Décret n° 2024-89 du 7 février 2024 relatif au dispositif transitoire de ventes hors taxes au bénéfice des croisiéristes.

Les mesures devenues sans objet concernent principalement l'article 60, qui prévoyait la suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les carburants non routiers. Il s'agit pourtant d'un article faisant partie du texte initial de la LFI pour 2020. L'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 avait modifié le calendrier d'application de la suppression du taux réduit de TICPE sur le gazole non routier ainsi que, par voie de conséquence, le calendrier de mise en œuvre des mesures de soutien aux secteurs concernés. La suppression devait intervenir le 1^{er} juillet 2021. Par la suite, l'article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a repoussé à nouveau cette suppression au 1^{er} janvier 2023, puis, l'article 22 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a une nouvelle fois reporté cette suppression au 1^{er} janvier 2024. **Au final, les dispositions de cet article prévoyant les arrêtés d'application ont été abrogés par divers textes et notamment une ordonnance.**

Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
60 Div I	arrêté	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi : Les entreprises éligibles au tarif réduit mentionné à l'article 265 <i>octies</i> B peuvent utiliser le gazole coloré et tracé pour les besoins de certaines activités non éligibles à ce même tarif réduit définies par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, des finances et de l'industrie.	La disposition prévoyant l'arrêté qui figure au A du I (« Les entreprises éligibles au tarif réduit mentionné à l'article 265 <i>octies</i> B peuvent utiliser le gazole coloré et tracé pour les besoins de certaines activités non éligibles à ce même tarif réduit définies par arrêté conjoint... ») a été abrogée par l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.
60 Div I	arrêté	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi : « Le remboursement prévu au premier alinéa du présent A s'applique aux quantités de produits énergétiques effectivement utilisées pour les travaux agricoles ou forestiers. Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'agriculture établit la liste des engins et matériels pour lesquels cette condition est réputée ne pas être remplie. »	La disposition prévoyant l'arrêté qui figure au B du I (« Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'agriculture établit la liste des engins et matériels pour lesquels cette condition est réputée ne pas être remplie ») a été abrogée par l'article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.
60 Div III	arrêté	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi (entrée en vigueur de cette mesure à compter du 1 ^{er} janvier 2022) : « 1. Un arrêté du ministre chargé du budget précise les colorants et traceurs »	Les dispositions prévoyant les arrêtés du A du III et mentionnées aux lignes 12 et 13 du tableur ont été supprimées avec l'abrogation de l'article 265 B du code des douanes par l'article 28 de l'ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services et portant diverses autres mesures de recodification de mesures non fiscales.
60 Div III	arrêté	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi (entrée en vigueur de cette mesure à compter du 1 ^{er} janvier 2022) : Un arrêté du ministre chargé du budget précise les conditions dans lesquelles des produits énergétiques peuvent être distribués ou utilisés pour des usages non éligibles au tarif de taxe auquel ils ont été mis à la consommation, y compris lorsqu'ils sont colorés et tracés en application du a du 1 du présent article.	Les dispositions prévoyant les arrêtés du A du III et mentionnées aux lignes 12 et 13 du tableur ont été supprimées avec l'abrogation de l'article 265 B du code des douanes par l'article 28 de l'ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services et portant diverses autres mesures de recodification de mesures non fiscales.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
60 Div III	arrêté	Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'agriculture établit la liste des engins et matériels pour lesquels l'utilisation pour de tels travaux est réputée ne pas être remplie.	La disposition prévoyant l'arrêté qui figure au B du III (« Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'agriculture établit la liste des engins et matériels pour lesquels cette condition est réputée ne pas être remplie ») a été abrogée par l'article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.
78 Div IV	décret	Croisiéristes OM - Date d'entrée en vigueur des I à III du présent article qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer cette disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne.	L'article 154 de la LFI pour 2024 a supprimé la division IV de l'article 78 de la LFI pour 2020.

S'agissant des mesures toujours en attente, est notamment concerné **l'article 146**, qui prévoit la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation en 2026 et l'application des dispositions prévues pour la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. **Il s'agit d'un article faisant partie du texte initial de la LFI pour 2020. Dans sa version initiale, l'article prévoyait une première obligation déclarative pour les propriétaires à compter du 1^{er} juillet 2023.** Ce calendrier a cependant été décalé par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Tableau récapitulatif des mesures encore en attente

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
60 Div VII	arrêté	Prix des contrats conclus par une entreprise exerçant une activité pour laquelle la part du gazole supportant la hausse représentait, avant le 1 ^{er} janvier 2020, au moins 2 % des coûts de production faisant l'objet de plein droit de majorations - liste des activités concernées	<p>Dans la perspective de l'augmentation de la fiscalité sur le gazole non routier, le VII de l'article 60 de la LFI 2020 prévoit la mise en place d'un système de « pieds de facture » permettant de répercuter en partie les hausses de GNR sur les contrats en cours. La liste des activités éligibles à ce dispositif ainsi que les coefficients de majoration retenus pour la mise en œuvre de cette mesure doivent être fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, des finances et du budget.</p> <p>S'il convient de rappeler que la suppression du tarif réduit d'accise sur l'énergie appliquée au GNR a été de nombreuses fois reportée, l'article 94 de la LFI pour 2024 prévoit désormais une augmentation progressive de ce tarif d'ici à 2030.</p> <p>Cet arrêté n'a pas été publié à ce jour.</p>
146, Div II, A	décret	Catégories de locaux dans lesquelles sont classées en fonction de leur consistance les propriétés appartenant aux sous-groupes des maisons individuelles et des appartements situés dans les immeubles collectifs et en fonction de leur utilisation les propriétés appartenant au sous-groupe des dépendances isolées.	<p>Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p> <p>Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir du 1^{er} juillet 2025.</p>
146, Div II, B	décret	Coefficients de la superficie au sol des dépendances des propriétés ou fractions de propriété relevant des sous-groupes mentionnés aux 1° et 2° du A du II de l'article 146.	<p>Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p> <p>Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir du 1^{er} juillet 2025.</p>

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
146, Div III	décret	Conditions dans lesquelles les décisions prises en application des 3 et 4 du 1 et du B sont publiées et notifiées.	Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir du 1 ^{er} juillet 2025.
146, Div IV, A	décret	Conditions dans lesquelles les tarifs de chaque catégorie dans chaque secteur d'évaluation définis au 2 du B du II sont mis à jour chaque année.	Ce calendrier a cependant été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir du 1 ^{er} juillet 2025.
146, Div IV, A	décret	Conditions dans lesquelles ces tarifs sont publiés et notifiés.	Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir du 1 ^{er} juillet 2025.
146, IV, B	décret	Conditions dans lesquelles les décisions de la commission départementale sont publiées et notifiées.	Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir du 1 ^{er} juillet 2025.
146, IX, C	décret	Conditions dans lesquelles les décisions du représentant de l'État dans le département sont publiées et notifiées.	Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir du 1 ^{er} juillet 2025.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
157 Div I	arrêté	<p>L'article 157 crée une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés au sein des foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général dans le domaine du logement</p> <p>L'entreprise délivre, au souscripteur qui en fait la demande, un récépissé de sa souscription attestant de son montant, de la date du versement et du respect, par l'entreprise au capital de laquelle il est souscrit de ses conditions d'éligibilité à la réduction d'impôt.</p> <p>L'entreprise doit également tenir un registre des souscriptions ayant donné lieu à délivrance de ce récépissé. dont le contenu et les modalités de conservation sont précisées par arrêté du ministre chargé du budget.</p>	<p>L'arrêté n'a pas encore été publié. Toutefois, les autres textes d'application prévus par le présent article l'ont bien été, permettant l'application de l'article 199 <i>terdecies</i>- 0 AB du code général des impôts.</p>
233	arrêté	<p>Les abandons de créances mentionnées aux I et II sont accordés par arrêté publié au Journal officiel.</p>	<p>Mesure facultative :</p> <p>L'article 233 autorise le Gouvernement à renoncer à des créances détenues par l'État sur la Société internationale de la Moselle (SIM). La SIM, société de droit privé allemand, a été instituée par la convention du 27 octobre 1956 entre la République française, la République fédérale allemande et le Grand-Duché du Luxembourg au sujet de la canalisation de la Moselle en vue de gérer le financement des travaux d'aménagement et de mise au grand gabarit de la Moselle entre Thionville et Coblenze et de répartir entre ses États associés le montant des péages de navigation sur ce tronçon.</p> <p>L'article prévoit un renoncement à 72 090 344,75 euros au titre de la mise en jeu de la garantie de l'État et à 49 903 648,20 euros au titre de prêts participatifs accordés à l'entreprise. Les abandons de créance devant être pris par arrêté, celui-ci n'est pas paru depuis.</p>

(5) La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude

2 mesures de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude restaient inappliquées au début de la session faute d'adoption d'une mesure réglementaire. Une de ces deux mesures a été appliquée lors de la session.

Si la mesure prise n'appelle pas de remarque particulière sur son contenu, il faut souligner le caractère particulièrement tardif de son adoption (5 ans), d'autant que la publication de ce décret, s'agissant de l'accès aux données de connexion des agents de l'administration fiscale, renforce les interrogations sur l'absence de modification du dispositif propre aux agents de la douane.

L'autre décret n'a toujours pas été pris, or son adoption est importante car les garanties procédurales prévues pour l'accès aux données de connexion, avec l'autorisation préalable du procureur de la République, sont insuffisantes au regard des exigences issues du droit de l'Union européenne, qui imposent que l'autorité délivrant l'autorisation d'accès aux données de connexion soit indépendante. 5 ans et demi après son adoption, l'article 14 n'est toujours pas appliqué.

Tableau récapitulatif des mesures adoptées

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
15	Décret en CE	Lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2021, l'article 173 est venu modifier l'article L. 96 G du LPF tel que modifié par l'article 15 de la loi relative à la lutte contre la fraude. L'autorisation d'accéder aux données de connexion ne sera plus délivrée par le procureur de la République mais par un contrôleur des demandes de données de connexion, selon une procédure similaire à celle prévue pour l'exercice du droit de communication des données de connexion des agents de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de la concurrence. Les modifications apportées dans le cadre de la LFI 2021 étaient supposées mettre un terme aux interrogations qui pesaient sur l'article L. 96 G du LPF tel qu'issu de la loi relative à la lutte contre la fraude, notamment au regard de sa conformité aux exigences constitutionnelles et européennes en matière de respect du droit à la vie privée.	Décret n° 2023-674 du 27 juillet 2023 relatif à la procédure de communication des données de connexion aux agents de l'administration des impôts prévue à l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales.

Tableau récapitulatif des mesures encore en attente

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
14	Décret en CE	Prix des contrats conclus par une entreprise exerçant une activité pour laquelle la part du gazole supportant la hausse représentait, avant le 1 ^{er} janvier 2020, au moins 2 % des coûts de production faisant l'objet de plein droit de majorations - liste des activités concernées.	Dans la perspective de l'augmentation de la fiscalité sur le gazole non routier, le VII de l'article 60 de la LFI 2020 prévoit la mise en place d'un système de « pieds de facture » permettant de répercuter en partie les hausses de GNR sur les contrats en cours. La liste des activités éligibles à ce dispositif ainsi que les coefficients de majoration retenus pour la mise en œuvre de cette mesure doivent être fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, des finances et du budget. S'il convient de rappeler que la suppression du tarif réduit d'accise sur l'énergie appliquée au GNR a été de nombreuses fois reportée, l'article 94 de la LFI pour 2024 prévoit désormais une augmentation progressive de ce tarif d'ici à 2030. Cet arrêté n'a pas été publié à ce jour.

c) Dix lois qui n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle mesure d'application

Dix lois, représentant 16 mesures en attente, dont 2 sont facultatives, n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application, tel que le récapitule le tableau ci-dessous.

Une remarque particulière doit être réalisée sur l'article 26 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques : le Gouvernement indique, dans son rapport relatif à la mise en application de cette loi, remis le 3 mars 2023 en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, que seul l'article 32 de cette loi organique appellerait la prise d'un décret, lequel a été pris, de sorte que le taux d'application de la loi serait de 100 %.

Ce faisant, le Gouvernement ignore la mention pourtant tout à fait explicite qui figure à l'article 26, ce qui est particulièrement étonnant. Alors que la révision de la loi organique a été promulguée à la fin 2021, le président attend du Gouvernement que ce décret soit pris le plus rapidement possible afin de donner pleine effectivité à cette loi organique. En particulier, le décret n° 2009-318 du 20 mars 2009 relatif au Conseil national de l'information statistique, au comité du secret statistique et au comité du label de la statistique publique ne saurait valoir mesure d'application du présent article 26.

Tableau récapitulatif des mesures en attente des lois n'ayant fait l'objet d'aucune mesure d'application

Loi	Article	Nature de la mesure attendue	Objet
2013-672 régulation des activités bancaires	Art 63	arrêté	<p>L'article 63 crée 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. Trois textes réglementaires étaient prévus, pour les dispositions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 ; - la liste des informations rendues publiques et opposables aux tiers doit être fixée par un arrêté du ministre chargé de l'économie ; - 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. <p>Ces dispositions devaient entrer en vigueur le 31 décembre 2015. Aucun de ces arrêtés n'a encore été publié et aucune information n'est disponible sur ce point.</p>
2013-672 régulation des activités bancaires	Art 63	arrêté	Idem
2013-672 régulation des activités bancaires	Art 63	arrêté	Idem

Loi	Article	Nature de la mesure attendue	Objet
2013-1279 LFR pour 2013	Art 61	arrêté	Modification de la redevance pour les contrôles liés à la circulation intracommunautaire et à l'exportation dans le domaine phytosanitaire.
2016-1918 LFR pour 2016	117 Division I	arrêté	L'article 230 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a fixé le début de la perception de la contribution spéciale CDG-Express au 1 ^{er} avril 2026.
2017-1837 - LFI 2018	171	décret en CE	Exonération de péage pour les véhicules prioritaires. Appliquée par convention pour les SDIS, mais pas les policiers, gendarmes et urgentistes.
2018-1317 LFI 2019	197 Div I	décret	Liste des livraisons de substances utilisées dans des applications ou catégories spécifiques de produits ou d'équipements exonérées de la taxe sur les hydrofluorocarbones La LFI 2021 a reporté l'entrée en vigueur à 2023.
2019-486 Loi PACTE	130 Alinéa 8	décret	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation.
2019-486 Loi PACTE	130 Alinéa 10	décret	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation.
2019-486 Loi PACTE	130 Alinéa 11	arrêté	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation Mesure facultative
2019-486 Loi PACTE	131 II. - 2°	décret	Autres aérodromes qu'ADP est chargée d'aménager, d'exploiter, de développer et contrôle des obligations de service d'ADP.
2019-486 Loi PACTE	133 Alinéa 2	décret	« Caisse aménagée » : financement du service public par les redevances aéroportuaires.
2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	1	arrêté	Création d'une taxe sur les services numériques - Exclusion des services d'intermédiation.
2020-1508 DDADUE	40 Div I.	arrêté	Transposition des dispositions de la directive portant code européen des communications électroniques relatives au service universel. Mesure facultative.
2021-953 LFR 2021	7	arrêté	Détermination des caractéristiques physiques et chimiques du gazole susceptible de bénéficier du tarif réduit de taxe intérieure de consommation lorsqu'il est utilisé à dans les conditions prévues aux articles 265 <i>octies</i> A, B et C du code des douanes.

Loi	Article	Nature de la mesure attendue	Objet
2021-1836 modernisation de la gestion des finances publiques	26	décret en CE	Habilitation du président et du rapporteur général des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, à accéder à l'ensemble des informations qui relèvent de la statistique publique ainsi qu'à celles recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances et qui sont, le cas échéant, couvertes par le secret statistique ou fiscal. L'accès à ces informations s'effectue dans des conditions préservant la confidentialité des données et qui sont fixées par décret en Conseil d'État.

3. Publication des mesures d'application selon leur origine

a) L'origine des mesures issues de lois antérieures au 1^{er} octobre 2022

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1^{er} octobre 2021)

Lois	Mesures attendues depuis le dernier contrôle						Mesures prises ou devenues sans objet						Mesures encore en attente
	Total	Initial	Gvt	AN	Sénat	CMP	Total	Initial	Gvt	AN	Sénat	CMP	
2022-1157 LFR 2022	8	1	0	7	0	0	1	0	0	1	0	0	7
2021-1900 LFI 2022	25	8	14	3	0	0	11	3	7	1	0	0	14
2021-1836 modernisation FIPU	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
2021-953 LFR 2021	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2020-1721 LFI 2021	12	1	6	1	4	0	6	1	1	1	3	0	6
2020-1508 DDADUE	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2020-935 LFR 2020 (3)	2	0	2	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0
2019-486 Loi Pacte	5	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	5
2019-1479 LFI 2020	18	12	3	1	2	0	8	4	2	0	2	0	10
2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2018-1317 LFI 2019	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2018-898 loi Fraude	2	0	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	1
2017-1837 - LFI 2018	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2016-1918 LFR pour 2016	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2013-1279 LFR pour 2013	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2013-672 régulation des activités bancaires	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
2011-1977 LFI pour 2012	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
TOTAL	84	26	30	20	7	1	30	8	12	4	6	0	54

b) L'origine des mesures issues de lois de la période de référence

En ce qui concerne les lois de la session 2022-2023, **65 mesures sur 83 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 62,6 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale, soit un montant quasi équivalent à celui de l'an dernier (60 %)**.

Il peut également être remarqué que la quasi-totalité des mesures trouvant leur origine dans une initiative sénatoriale ont été adoptées, ce qu'il convient de saluer.

**Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application
prises par rapport aux mesures attendues
(lois de la session 2021-2022)**

Texte	Attendues						Prises ou devenues sans objet						Encore en attente	Dont différées
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP		
2022-1726 LFI 2023	61	13	28	13	7	0	52	10	26	10	6	0	9	2
2022-1499 LFR 2022 (2)	4	2	0	2	0	0	4	2	0	2	0	0	0	0
2023-610 Douane	18	8	1	5	1	3	9	2	1	3	1	2	9	0
Total	83	23	29	20	8	3	65	14	27	15	7	2	18	2

B. DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES RAPPORTS ET DES ORDONNANCES

1. 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.

Les bilans d'application des lois réalisés par le Gouvernement fournissent des informations importantes et permettent de constater des divergences d'interprétation sur l'application de certaines mesures entre le Gouvernement et le Parlement, expliquant ainsi les différences observées dans les bilans statistiques d'application des lois fournis l'un et l'autre.

Il faut néanmoins une nouvelle fois regretter que le suivi des arrêtés ne soit jamais effectué dans ces rapports, qui se bornent à commenter les mesures renvoyant à des décrets. Or, cette absence de suivi des arrêtés semble contraire aux dispositions de l'article 67 de **la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004**, lequel ne vise pas seulement les décrets. Il précise en effet qu'un tel rapport « *mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs* ».

b) Une augmentation du taux de remise des rapports au parlement, qui s'accompagne toutefois d'une baisse de la qualité des rapports transmis

Au cours de la session 2022-2023, sur les 21 rapports attendus, 9 rapports ont été remis, 12 rapports n'ont pas été transmis. Il convient néanmoins d'exclure du décompte 1 rapport devenu sans objet et 2 rapports dont le délai n'est pas encore échu. **Ainsi, le taux de remise s'élèverait à 50 %**, ce qui, malgré le fait que ce taux reste dans l'absolu faible, constitue une hausse notable par rapport à la session 2021-2022, où il s'était élevé à seulement 26,3 %.

**État de remise des rapports par session¹
depuis la session parlementaire 2018-2019**

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Rapports dont la disposition législative qui les prévoit a été abrogée ou réécrite	Rapports devenus sans objet (autres motifs)	Rapports non remis	Dont rapports dont le délai n'est pas échu	Taux de remise
2018-2019	23	9	1	4	9	0	39 %
2019-2020	55	20	0	1	34	0	37° %
2020-2021	21	7	0	0	14	0	33 %
2021-2022	19	5	0	0	14	0	26,3 %
2022-2023	21	9	0	1	11	2	50 %

(1) Bilan des rapports prévus par les lois promulguées au cours de la session 2022-2023 : une hausse notable du taux de remise, malgré des rapports parfois lacunaires

Il convient tout d'abord de noter que plus **de 76 % des dispositions demandant la transmission d'un rapport** sur la session 2022-2023 sont issues d'un **amendement de l'Assemblée nationale**. Par ailleurs, sur les 11 rapports restant en attente, 7 étaient prescrits par amendement de l'Assemblée nationale, 2 par un amendement du Gouvernement, et 2 par un amendement du Sénat.

**Origine des dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport
pour la session 2022-2023**

Texte	Rapports attendus					Rapports remis ou devenus sans objet					En attente
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	
2023-610 Douane	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
2022-1726 LFI 2023	19	0	2	14	3	10	0	0	9	1	9
2022-1499 LFR 2022 (2)	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Total	21	0	2	16	3	10	0	0	9	1	11*
Taux	100 %	0 %	9,5 %	76,2 %	14,3 %	100 %	0 %	0 %	90 %	10 %	52,3 %

* Dont 2 rapports dont le délai n'est pas échu

* Le taux de rapports en attente atteint 50 % en excluant les rapports dont le délai n'est pas échu

¹ Seuls sont pris en compte les rapports remis lors de la session considérée.

(a) Une hausse du taux de remise notable

Cette année, le taux de remise au cours de la période de contrôle est en nette augmentation comparée à la moyenne des dernières années. En effet, 9 rapports sur 18 soumis au délai de 6 mois ont été remis, ce qui porte le taux de remise à 50 %, contre 26,3 % lors de la dernière session.

**Tableau récapitulatif des rapports remis ou devenus sans objet
(lois de la session 2022-2023)**

Au 31 mars 2024, 10 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet en application des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 :

Loi	Article	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
2022-1726 LFI 2023	43	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le coût pour l'État du crédit d'impôt pour investissements réalisés en Corse ainsi que son efficacité au regard des objectifs qui lui sont fixés.	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'évaluation du crédit d'impôt pour investissements réalisés en Corse.
2022-1726 LFI 2023	49	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le coût, pour l'État, du dispositif de déduction pour épargne de précaution et son efficacité au regard des objectifs qui lui sont fixés.	Devenu sans objet.
2022-1726 LFI 2023	53	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le crédit d'impôt prévu à l'article 151 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.	Rapport du Gouvernement au Parlement portant sur l'évaluation du crédit d'impôt prévu à l'article 151 de la loi n° 2020 1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
2022-1726 LFI 2023	168	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement portant sur la mise en place du fonds pour l'Ukraine et son potentiel renouvellement.	Rapport concernant la mise en place du fonds pour l'Ukraine et son potentiel renouvellement.
2022-1726 LFI 2023	175	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les conditions dans lesquelles l'État, au travers de son opérateur, l'Office national des combattants et victimes de guerre, assure le dénombrement et le soutien des pupilles de la Nation et des orphelins de guerre.	Rapport du Gouvernement sur le dénombrement et le soutien des pupilles de la nation et orphelins de guerre par l'Office national des combattants et victimes de guerre.
2022-1726 LFI 2023	177	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les actions susceptibles d'être mises en œuvre afin d'améliorer le recours au « pass culture » par ses bénéficiaires potentiels en milieu rural et sur leurs conséquences pour le budget de l'État.	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux actions susceptibles d'être mises en œuvre afin d'améliorer le recours au « pass culture » par ses bénéficiaires potentiels en milieu rural et sur leurs conséquences pour le budget de l'État.

Loi	Article	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
2022-1726 LFI 2023	178	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement portant sur les moyens et les coûts de l'activité d'accompagnement de l'État sur les grands projets d'infrastructures culturelles, au regard du contexte, sur les territoires de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.	Rapport du Gouvernement au Parlement faisant état des moyens et des coûts de l'activité d'accompagnement de l'État sur les grands projets d'infrastructures culturelles, au regard du contexte, sur les territoires de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.
2022-1726 LFI 2023	185	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les moyens et les dépenses des personnes publiques, notamment de l'État, en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire.	Rapport du Gouvernement au Parlement portant sur les dépenses des personnes publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire.
2022-1726 LFI 2023	191	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement annuel donnant lieu à un bilan de l'expérimentation des contrats de redressement en outre-mer pour l'année concernée.	Rapport annuel présentant un bilan de l'expérimentation des contrats de redressement en outre-mer.
2022-1726 LFI 2023	193	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux crédits budgétaires dédiés à l'aide au fret au sein de la mission « outre-mer ».	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux crédits budgétaires de l'aide au fret au sein de la mission « outre-mer » proposant des solutions afin de faciliter l'accès à cette aide

(b) La moitié des rapports demandés au titre de la session 2022-2023 n'a pas été remis

Tout d'abord, il convient de rappeler que deux rapports ne sont pas encore déposés en raison du délai de remise qui n'a pas expiré. **Toutefois, trop nombreux sont les rapports qui affichent un retard regrettable ou qui n'ont parfois que peu de chance d'être publiés à brève échéance**, alors que leur demande résulte de la nécessité d'informer le Parlement sur un thème important et qui a pu faire l'objet de nombreux débats lors de l'examen d'un texte.

**Tableau récapitulatif des rapports en attente
(lois de la session 2022-2023)**

Au 31 mars 2024, 11 rapports sont en attente de publication en application des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 :

Loi	Article	Objet	Commentaire
2022-1726 LFI 2023	6	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant les principales caractéristiques des bénéficiaires de la franchise d'impôt pour les entreprises captives de réassurance détenues par une entreprise autre qu'une entreprise financière.	Délai fixé au 30 septembre 2025.
2022-1726 LFI 2023	7	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation des dispositifs prévus aux 7 ^o à 9 ^o du II de l'article 150 U et à l'article 150 VE du code général des impôts (exonérations sur les plus-values immobilières applicables en cas de construction de logements sociaux).	Rapport non remis.
2022-1726 LFI 2023	17	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant les dispositifs prévus aux articles 199 <i>terdecies</i> - 0 A, 199 <i>terdecies</i> - 0 AA et 199 <i>terdecies</i> - 0 AB du code général des impôts (dispositif « Madelin »).	Le rapport n'a pas été remis au Parlement, alors même qu'une réforme d'ampleur du dispositif « Madelin » a été votée dans le cadre de la loi de finances pour 2024 (article 48). Une évaluation a toutefois été conduite dans un rapport confidentiel de l'IGF (« Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales » du programme 134).
2022-1726 LFI 2023	31	Demande de remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le crédit d'impôt pour acquisition et pose de systèmes de charge pour véhicule électrique.	Délai fixé au 30 septembre 2025.
2022-1726 LFI 2023	52	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement visant à évaluer le crédit d'impôt de sortie du glyphosate	Rapport non remis.
2022-1726 LFI 2023	167	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement annuel présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées et les propositions de réformes et d'économies associées. Le rapport doit être présenté avant le 1 ^{er} juin de l'année en cours.	Rapport non remis.

Loi	Article	Objet	Commentaire
2022-1726 LFI 2023	169	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement évaluant les conditions de mise en place d'un dispositif dit de « taxe sur la valeur ajoutée circulaire » par lequel, au sein d'une filière donnée, les produits permettant de diminuer les externalités négatives, tant en matière environnementale qu'en matière de santé publique, du fait de leur éco-conception ou de l'usage de matériaux issus du recyclage, pourraient bénéficier d'un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée afin d'être rendus plus compétitifs.	Rapport non remis.
2022-1726 LFI 2023	182	Demande de rapport au Gouvernement au Parlement sur les possibilités d'améliorer la progressivité de la prime à la conversion des véhicules polluants en faveur des ménages modestes ou précaires et sur les conséquences qui en résulteraient pour les finances publiques.	Rapport non remis.
2022-1726 LFI 2023	192	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation des ressources affectées par le budget de l'État à l'aide aux collectivités territoriales pour la distribution d'eau potable et l'entretien des systèmes d'assainissement dans chaque département et région d'outre-mer.	Rapport non remis.
2022-1499 LFR 2022 (2)	18	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur la situation du marché des granulés de bois et des bûches de bois de chauffage	Rapport non remis.
2023-610 Douane	8	Demande d'un rapport analysant l'efficacité et le fonctionnement de la réserve opérationnelle ainsi que les effets de sa création sur les recrutements de l'administration des douanes.	Rapport non remis.

(c) Des carences du Gouvernement dans la qualité des informations transmises

S'il convient de se féliciter de la hausse du taux de remise des rapports au Parlement sur la session 2022-2023, **la commission a toutefois constaté le caractère lacunaire des informations contenues dans certains rapports, d'autant moins compréhensible qu'ils sont souvent rendus hors des délais fixés par le législateur.**

À titre d'exemple, l'article 185 de la LFI pour 2022 prévoyait la remise au Parlement par le Gouvernement, avant le 30 juin 2023, d'un rapport d'information sur les moyens et les dépenses des personnes publiques, notamment de l'État, en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire. La commission a relevé avec regret que, dans le rapport pourtant transmis plus de trois mois après échéance du délai inscrit dans la loi, **les dépenses des collectivités territoriales ne font l'objet d'aucune analyse**, le rapport se bornant à constater que l'accès à des données financières exhaustives et consolidées des collectivités locales est complexe.

Par ailleurs, l'article 167 de la loi de finances pour 2023 prévoyait la remise d'un bilan des évaluations réalisées dans le cadre du dispositif national récurrent d'évaluation de la qualité de l'action publique, qui constituent un engagement de la France auprès de la Commission européenne dans le cadre du Plan national de relance et de résilience (PNRR) et visent à émettre des propositions de réformes et d'économies, les dépenses fiscales inefficaces et redondantes faisant l'objet d'un relevé spécifique. En juillet 2023, soit plus d'un mois après le délai fixé par le législateur, le **Gouvernement a remis au Parlement un rapport de 25 pages essentiellement consacré à une présentation du mécanisme des revues de dépenses et identifiant quelques mesures d'économie, sans détail ni chiffrage.**

(2) Bilan des rapports prévus par les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2022 : une augmentation continue du stock depuis plusieurs sessions

Concernant les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2022, **sur un stock de 47 rapports, 7 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet et 40 rapports sont toujours en attente de transmission.**

Avec 51 rapports en attente pour la prochaine session, la commission relève que le stock des rapports non transmis a évolué de façon très importante par rapport à la session 2019-2020, où seuls 14 rapports étaient concernés. 11 nouveaux rapports intègrent ainsi le stock à la fin de cette session de contrôle.

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis ou devenus sans objet
(lois relevant du « stock »)**

Loi	Article	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
2019-1479 LFI 2020	16	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement présentant les effets du dispositif de coefficient correcteur mis en place à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux effets du coefficient correcteur mis en place à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Loi	Article	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
2019-1479 LFI 2020	140	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement procédant à l'évaluation de l'expérimentation dans deux régions d'une possibilité pour les sociétés de tiers-financement de distribuer l'éco prêt à taux zéro.	<p>Rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation sur l'expérimentation de la distribution de l'éco-PTZ par deux sociétés de tiers-financement, en application de l'article 140 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 L'article 140 de la loi de finances pour 2020 a permis à titre expérimental aux sociétés de tiers-financement, dans les régions d'Île-de-France et des Hauts-de-France, de distribuer l'éco-prêt à taux zéro pendant une durée de deux années. Un rapport d'évaluation devait être remis au plus tard le 30 septembre 2021. Ce rapport n'a pas été remis, mais l'article 86 de la LFI pour 2023 a prolongé de deux ans l'expérimentation et repoussé en conséquence au 31 septembre 2023 la date limite de remise du rapport d'évaluation.</p> <p>Alors même que ce rapport n'avait toujours pas été remis, le Gouvernement a prévu, dans le PLF pour 2024, de généraliser cette possibilité à l'ensemble du territoire, mesure inscrite finalement dans l'article 71 de la loi de finances. Le rapporteur général a alors regretté que, une fois de plus, un dispositif fiscal soit prorogé et même, dans le cas présent, généralisé sans qu'une évaluation ait été remise au Parlement.</p> <p>Ce rapport a finalement été remis le 29 mars 2024. Il apparaît pourtant clairement que l'administration avait, elle, terminé depuis longtemps de rédiger le rapport. Il y est ainsi écrit que <i>« ce rapport présente les résultats de l'enquête menée par la DHUP sur l'expérimentation de la distribution de l'éco-PTZ en vue d'animer les débats parlementaires qui auront lieu à l'occasion du projet de loi de finances pour l'exercice 2024 »</i>. Le retard de transmission au Parlement résulte donc d'une carence du Gouvernement lui-même qui a, pour une raison inexplicable et injustifiée, privé le Parlement d'une source d'information de qualité.</p>

Loi	Article	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
2015-1786 LFR pour 2015	45	L'article 45 modifie les règles de classement applicables aux zones de revitalisation rurale. Il prévoit également qu'un rapport relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale doit être remis au Parlement avant le 1 ^{er} juillet 2020.	<p>Devient sans objet.</p> <p>Ce rapport n'a pas été remis mais il est devenu législativement superfétatoire. Sans justifier la carence du Gouvernement, la suppression des ZRR et son remplacement à compter du 1^{er} juillet 2024 par les zones « France ruralités revitalisation (FRR) », du fait de l'article 73 de la loi de finances pour 2024 a implicitement vidé de sa substance ce rapport attendu pendant huit années.</p> <p>De surcroît, le rapport rendu en 2020 sur le même sujet par l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par les ministres de la cohésion des territoires, de la santé, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics et du travail s'était, de facto, substitué au rapport gouvernemental.</p>
2018-32 - Loi de programmation 2018-2022	26	Rapport annuel sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos. Ce rapport fait état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.	<p>Devient sans objet.</p> <p>Cet article est abrogé par l'article 26 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.</p>
2018-1317 LFI 2019	242	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à réaliser un bilan de l'expérimentation du compte financier unique (CFU).	Rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation du dispositif d'expérimentation du compte financier unique.
2021-1900 LFI 2022	75	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le dispositif prévu à l'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts (réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien »).	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

Loi	Article	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
2021-1900 LFI 2022	201	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement détaillant l'évolution précise du montant des intérêts de retard et des intérêts moratoires perçus et versés depuis 2006 et présentant une évaluation de leur évolution dans les années à venir, et le cas échéant, les évolutions des systèmes d'information de l'administration fiscale requises pour disposer des informations manquantes relatives aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires.	Rapport relatif à l'évolution du montant des intérêts de retard et des intérêts moratoires perçus et versés depuis 2006 et à l'évaluation de leur évolution dans les années à venir

**Tableaux récapitulatifs des rapports en attente
(lois relevant du « stock »)**

Loi	Article	Objet	Commentaire
2019-1479 LFI 2020	29	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur le bornage dans le temps du crédit d'impôt famille.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	29	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur le régime fiscal des impatriés.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	78	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les croisiéristes outre-mer.	Délai au 1 ^{er} juillet 2026.
2019-1479 LFI 2020	129	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) appliquée aux stations radioélectriques.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	130	Le ministre chargé de la recherche publie chaque année, au moment du dépôt au Parlement du projet de loi de finances de l'année, un rapport synthétique présentant l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires, notamment s'agissant de la politique des entreprises en matière de recrutement de personnes titulaires d'un doctorat.	La non-application de cette disposition législative est d'autant plus regrettable que le « crédit d'impôt recherche » (CIR) est la première dépense fiscale de l'État avec un coût estimé de 7,7 milliards d'euros en 2024 et que les parlementaires présentent régulièrement par amendement des propositions de réforme de ce dispositif sur lequel le rapport prévu par le présent article apporterait un éclairage utile.

Loi	Article	Objet	Commentaire
2019-1479 LFI 2020	133	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les modalités de prise en compte des dépenses de fonctionnement éligibles au CIR, ainsi que sur les évolutions susceptibles d'être apportées au champ des dépenses retenues dans l'assiette de ce crédit d'impôt.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	134	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les cessions de denrées alimentaires.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	146	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement retraçant les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.	Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.
2019-1479 LFI 2020	164	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement procédant à l'évaluation de l'expérimentation en Bretagne d'une modulation locale du dispositif de la réduction d'impôt « Pinel ».	L'expérimentation prévue par cet article, ainsi que la remise du rapport d'évaluation, ont été prolongées jusqu'en 2024
2019-1479 LFI 2020	218	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances de l'année, visant à présenter l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens ou des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs mentionnés aux articles 1 ^{er} et 10 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et de l'organisme mentionné à l'article L. 141-2 du code du tourisme.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	220	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement évaluant l'utilité du maintien de la carte mentionnée aux articles R. 22, R. 117-3 et R. 231 du code électoral.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	276	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le financement des contrats d'apprentissage dans le secteur public local et le coût de leur prise en charge par le Centre national de fonction publique territoriale et les collectivités territoriales.	Rapport non remis.

Loi	Article	Objet	Commentaire
2020-473 LFR 2020 (2)	21	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves.	La non remise de ce rapport est d'autant plus étonnante que l'amendement ayant donné lieu à l'article 21, déposé par les députés Éric Woerth et Patrick Hetzel, avait fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.
2020-473 LFR 2020 (2)	27	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement détaillant la stratégie du Gouvernement en matière de souveraineté industrielle pendant la crise.	Rapport non remis.
2020-935 LFR 2020 (3)	65	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les mesures de soutien et leurs évolutions prévues par l'article 65, qui met en œuvre des exonérations de cotisations sociales à destination des entreprises des secteurs les plus durement touchés par la crise sanitaire.	Rapport non remis.
2020-935 LFR 2020 (3)	65	Rapport mensuel sur les mesures de soutien (crise sanitaire).	Rapport non remis. Les deux rapports demandés au XII de l'article 65, dont l'un devait être mensuel, devaient préciser les conditions de mise en œuvre des exonérations et les principaux secteurs bénéficiaires, n'ont pas été remis, ce qui aurait pourtant été utile pour évaluer les dispositifs.
2018-1317 LFI 2019	156	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur l'aménagement des règles d'évaluation de la valeur locative des locaux industriels.	Rapport non remis.
2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	1	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur la création d'une taxe sur les services numériques - Exclusion des services d'intermédiation.	L'article 1 comprend une demande de rapport sur les négociations conduites au sein de l'OCDE pour identifier et mettre en œuvre une solution internationale coordonnée destinée à renforcer l'adéquation des règles fiscales internationales aux évolutions économiques et technologiques modernes. Alors que d'importantes avancées ont été réalisées depuis au sein du cadre inclusif de l'OCDE, la remise d'un tel rapport, permettant d'informer les parlementaires sur une réforme fiscale majeure au niveau mondial, aurait été plus que bienvenue.

Loi	Article	Objet	Commentaire
2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	2	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les raisons pour lesquelles la taxe sur les services numériques prévue à l'article 299 du CGI n'a pas été notifiée à la Commission européenne.	L'article 2 comprend une demande de rapport au Parlement permettant d'exposer les raisons pour lesquelles la taxe sur les services numériques prévue à l'article 299 du CGI n'a pas été notifiée à la Commission européenne. Introduit à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, cette demande de rapport avait pourtant vocation à sécuriser le dispositif en clarifiant les conditions de sa compatibilité au droit de l'Union européenne.
2020-1721 LFI 2021	82	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement, avant le 1 ^{er} septembre de chaque année, qui présente la situation financière du réseau des chambres de commerce et d'industrie et le bilan des mesures de sa modernisation.	La non remise des deux rapports prévus par la division XIII de l'article 82 est d'autant plus étonnante qu'ils sont issus d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement lui-même
2020-1721 LFI 2021	82	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement examinant l'opportunité d'un ajustement du niveau de ressources du réseau pour les années postérieures à 2022, s'appuyant sur une évaluation préalable et partagée entre l'État et CCI France au vu de la situation financière du réseau des chambres de commerce et d'industrie en 2021 et 2022.	Idem.
2020-1721 LFI 2021	133	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application de la règle d'évaluation des quais et terre-pleins portuaires instituée au I du présent article.	Délai fixé au 1 ^{er} septembre 2024.
2020-1721 LFI 2021	199	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à évaluer la politique d'octroi de garanties publiques au commerce extérieur pour des projets d'exploration ou d'exploitation sur de nouveaux gisements gaziers, prenant en compte l'évolution des enjeux climatiques et industriels.	Le rapport n'a pas été remis, mais un rapport sur ce même sujet a été rendu en octobre 2020.

Loi	Article	Objet	Commentaire
2020-1721 LFI 2021	224	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à évaluer des propositions de prorogation ou d'arrêt du dispositif « MIRAPI ».	Le rapport doit être remis en avril 2024.
2020-1721 LFI 2021	244	Demande d'un rapport d'étape du Gouvernement au Parlement, remis préalablement au dépôt du projet de loi de finances pour 2022, et d'un rapport final remis préalablement au dépôt du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022, sur la mise en œuvre de la conditionnalité des aides accordées par la mission « Plan de relance ».	Rapports non remis.
2020-1721 LFI 2021	260	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement dressant un bilan de l'impact de la création des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur en matière de gestion des effectifs et des crédits de fonctionnement de la gendarmerie nationale.	Plus de deux ans après échéance du délai fixé par la loi, ce rapport n'a pas été remis au Parlement par le Gouvernement. Cela est d'autant plus regrettable que la gendarmerie nationale fait face à une dégradation de l'état de ses emprises immobilières et que le rapport prévu par cet article est de nature à éclairer le Parlement notamment sur la politique immobilière de la gendarmerie nationale.
2020-1721 LFI 2021	262	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les actions menées à destination des mineurs non accompagnés accueillis par la France dans le cadre du programme 304 et notamment l'action 17 « Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables ».	Rapport non remis.
2020-1721 LFI 2021	265	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'emploi associatif, les conséquences de la réduction du nombre d'emplois aidés sur le développement des associations et l'accessibilité des Parcours Emploi Compétences pour les associations.	Rapport non remis.

Loi	Article	Objet	Commentaire
2021-1837 Indemnisation des catastrophes naturelles	8	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à étudier l'opportunité et les moyens de renforcer les constructions existantes exposées au retrait-gonflement des argiles (RGA) dû aux phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols, ainsi qu'à formuler des propositions en vue de l'indemnisation des dommages causés par ce phénomène.	Ce rapport n'a pas été remis au Parlement, mais il faut noter que le rapport du député Vincent Ledoux, missionné par la Première ministre, publié le 19 octobre 2023, propose des solutions d'amélioration de l'indemnisation du risque RGA, ainsi que des recommandations concernant l'intégration du risque RGA au long de la vie du bâtiment (intégrer le risque RGA à toutes les normes, règles de l'art et pratiques de construction, pratiquer un diagnostic, choisir les études G2 PRO au moment de la construction de maisons individuelles neuves). Ce rapport, qui n'a été ni prévu ni pensé pour répondre à la demande de l'article 8 de la loi « Indemnisation des catastrophes naturelles », ne la couvre toutefois qu'imparfaitement : il ne s'intéresse ainsi ni à l'opportunité ni aux moyens de renforcer les constructions existantes exposées au RGA.
2021-1900 LFI 2022	23	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le coût pour l'État du dispositif prévu au troisième alinéa du 2° du 1 de l'article 39 du code général des impôts (déduction du bénéfice de certains amortissements au titre des fonds commerciaux) pour l'État ainsi que son efficacité au regard des objectifs qui lui sont fixés.	Délai fixé au 1 ^{er} juillet 2025.
2021-1900 LFI 2022	32	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement mesurant les impacts de l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux livraisons de logements locatifs intermédiaires.	Délai fixé au 30 septembre 2025.
2021-1900 LFI 2022	67	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le dispositif prévu à l'article 199 <i>tricies</i> du code général des impôts (réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables physiques domiciliés en France, qui mettent en location certains logements).	Délai fixé au 30 septembre 2024.

Loi	Article	Objet	Commentaire
2021-1900 LFI 2022	81	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement mesurant les impacts de l'instauration d'une créance d'impôt sur les sociétés en faveur de la production de logements locatifs intermédiaires.	Délai fixé au 30 septembre 2025.
2021-1900 LFI 2022	172	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur le bilan de l'exécution par l'État de ses engagements relatifs aux échanges de renseignements en matière fiscale, notamment au regard du règlement 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.	<p>Le Président Claude Raynal a interrogé le Gouvernement au sujet de l'absence de transmission de ce rapport dans les délais. Le ministre Bruno Le Maire a indiqué que « l'objectif poursuivi par cette demande de rapport était de donner suite à une recommandation du Comité européen de la protection des données » mais que « le rapport n'a pas pu être remis à ce jour car les travaux sur l'articulation des accords internationaux avec la réglementation européenne se poursuivent au niveau européen et au niveau national ».</p> <p>Cette réponse est particulièrement dommageable alors que le principal objectif de ce rapport était de mieux informer le Parlement sur la situation spécifique et les droits des Américains accidentels, pour lesquels les banques ont l'obligation, depuis l'entrée en vigueur de FACTA (<i>Foreign account tax compliance Act</i>) et de l'accord intergouvernemental qui en a résulté, de fournir des informations fiscales et sociales.</p>
2021-1900 LFI 2022	177	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à évaluer les conséquences de la mise en œuvre de la compensation sur la construction de logements sociaux que l'article instaure.	Délai fixé au 30 septembre 2024.
2021-1900 LFI 2022	189	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'efficacité de la réserve de protection judiciaire de la jeunesse.	Délai fixé deux ans après la mise en place de la réserve de protection judiciaire de la jeunesse.

Loi	Article	Objet	Commentaire
2021-1900 LFI 2022	203	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de rendre publiques les données nécessaires à l'appréciation précise de l'application des critères de conjugalité de l'allocation aux adultes handicapés, afin, en particulier, de compléter l'information sur les bénéficiaires et d'étudier précisément la gestion de l'allocation.	Rapport non remis.
2021-1900 LFI 2022	204	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement dressant un bilan des travaux menés concernant la modernisation de la délivrance de la prime d'activité et le développement de moyens de récupération automatique des données déclaratoires des bénéficiaires.	Rapport non remis.
2022-1157 LF R 2022	31	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement comportant une évaluation précise des effets des hausses de l'énergie sur les très petites entreprises et sur les petites et moyennes entreprises.	Rapport non remis.
2022-1157 LF R 2022	32	Demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant les possibilités d'évolution du financement des établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes, de sorte à réduire le coût de la prise en charge pour les résidents.	Rapport non remis.

2. Un nombre d'habilitations du gouvernement à légiférer par ordonnance en baisse

Le suivi de la législation par ordonnances effectué par la commission des finances concerne les habilitations prévues par les articles de projets de loi qu'elle a examinés ou relevant de sa compétence, ainsi que la publication des ordonnances prévues et leur ratification à travers une disposition législative.

Parmi les lois suivies au titre de la session 2022-2023, **la loi de finances pour 2023** et **la loi du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces** ont habilité le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance.

À l'issue du dernier bilan d'application des lois, **32 ordonnances étaient toujours en attente de ratification, dont la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015**. Parmi les 32 ordonnances faisant l'objet d'un suivi, aucune n'a été ratifiée.

a) Seulement deux habilitations pour la session 2022-2023

La session 2022-2023 a été marquée par deux habilitations, **sur le fondement desquelles aucune ordonnance n'a été prise à ce jour**.

L'article 36 de la loi du 18 juillet 2023 visant à donner à la Douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour procéder à la recodification du code des douanes. **L'ordonnance devant être prise dans un délai de 36 mois, le délai n'est pas encore échu**.

L'article 205 de la loi de finances pour 2023 prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour mettre en cohérence les codes et les lois non codifiées concernant le dispositif de sécurité sanitaire des produits cosmétiques et de tatouage et pour prévoir un dispositif de certification des établissements mentionnés à l'article 5131-2 du code la santé publique. **Ces ordonnances n'ont pas été prises par le Gouvernement, alors que l'habilitation à légiférer par ordonnance prenait fin le 31 décembre 2023**.

b) Une habilitation en stock ayant donné lieu à deux ordonnances

Une habilitation à légiférer par ordonnance sur le fondement de la loi de finances pour 2022 restait en stock. L'article 128 prévoit en effet une habilitation concernant les règles relatives aux impositions frappant, directement ou indirectement, les produits, services ou transactions et aux impositions contrôlées ou recouvrées selon les mêmes procédures pour harmoniser les conditions dans lesquelles les impositions sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées, améliorer le respect de la codification et assurer le respect de la hiérarchie des normes. **L'ordonnance n° 2023-661 du**

26 juillet 2023¹ et l'ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023² ont été prises sur le fondement de cette habilitation.

c) La ratification des ordonnances des sessions précédentes

À l'issue du précédent contrôle d'application de la loi, 32 ordonnances étaient en attente de ratification. Aucune n'a été ratifiée, les projets de lois de ratification étant restés, jusqu'au 31 mars 2024, au stade du dépôt devant l'une ou l'autre assemblée. Par ailleurs, les **deux ordonnances prises au cours de la session 2022-2023 ont fait l'objet d'un dépôt de projet de loi de ratification³.**

¹ Ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² Ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services et portant diverses autres mesures de recodification de mesures non fiscales.

³ Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 et projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services et portant diverses autres mesures de recodification de mesures non fiscales.

VII. COMMISSIONS DES LOIS

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	461
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	463
1. <i>Malgré le faible nombre de mesures réglementaires attendues, une mise en application des dispositions législatives encore parcellaire</i>	463
2. <i>Des demandes de rapports au parlement suivies d'AUCUN effet</i>	479
3. <i>Un recours aux ordonnances en nette diminution</i>	479
4. <i>Un nombre important d'autres travaux législatifs et de contrôle.....</i>	481
B. DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2022-2023 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS.....	483
1. <i>Loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022 visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce</i>	483
2. <i>Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.....</i>	484
3. <i>Loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression.....</i>	489
4. <i>Loi n° 2023-55 du 2 février 2023 sur le déroulement des élections sénatoriales</i>	490
5. <i>Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture</i>	491
6. <i>Loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique</i>	493
7. <i>Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions</i>	495
8. <i>Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire.....</i>	501
9. <i>Loi n° 2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires</i>	504
10. <i>Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.....</i>	505
11. <i>Loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique</i>	506
12. <i>Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023</i>	508
13. <i>Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.....</i>	509
C. TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	513

INTRODUCTION

Le suivi de l'application des lois constitue un volet essentiel des missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques dévolues au Parlement en application de l'article 24 de la Constitution.

Il consiste à vérifier régulièrement si, et dans quels délais, les lois promulguées ont reçu les mesures d'application requises pour assurer leur mise en œuvre effective et à identifier, le cas échéant, les difficultés rencontrées.

Le Sénat y attache une attention toute particulière et a joué un rôle de précurseur en mettant en place, dès les années 1970, des procédures et des outils de suivi en temps réel de la publication des décrets et des arrêtés attendus.

L'article 19 *bis* A de son Règlement confie la mise en œuvre de ce suivi aux commissions permanentes, chargées de contribuer, chacune dans son domaine de compétence, à l'élaboration d'un « bilan annuel de l'application des lois ». Pour la première fois depuis le renouvellement sénatorial de 2023, la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, actuellement présidée par notre collègue Sylvie Vermeillet, présente ce bilan.

Depuis la modification du Règlement intervenue le 19 juin 2019, les rapporteurs des projets et propositions de lois examinés par le Sénat sont chargés de suivre l'application de ces lois après leur promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat. Ils peuvent être confirmés dans ces fonctions à l'issue du renouvellement¹.

Le suivi de l'application des lois porte, comme chaque année, sur les **lois promulguées** au cours de l'année parlementaire précédente, c'est-à-dire, en l'occurrence, **entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023**, 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 2024**.

Dix lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023 ont été envoyées au fond à la commission des lois, qui a par ailleurs suivi l'application de trois lois dont l'examen au fond de certains articles lui avait été délégué.

¹ Article 19 *bis* B du Règlement.

Le présent rapport dresse un bilan d'ensemble et propose une analyse détaillée des mesures prises pour l'application de ces lois. Il comporte en annexe le compte rendu de la réunion de la commission des lois consacrée à cet examen, qui s'est tenue le mardi 30 avril 2024.

Le bilan de l'application des dix lois examinées par la commission des lois fait apparaître un nombre de lois non entièrement applicable important, tout en étant plus favorable cette année qu'il ne l'était l'an dernier. En effet, 30 % d'entre elles ne sont aujourd'hui pas entièrement applicables contre 50 % en 2021-2022. Le pourcentage de mesures d'application attendues restant à prendre a diminué dans une moindre mesure, passant de 34 % à 28 %.

Si le plus faible nombre de lois prises en compte cette année peut expliquer en partie ces meilleurs résultats, ces derniers semblent néanmoins témoigner d'une amélioration dans l'exécution par le Gouvernement de son obligation constitutionnelle de prendre les mesures nécessaires à l'application de la loi.

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. Malgré le faible nombre de mesures réglementaires attendues, une mise en application des dispositions législatives encore parcellaire

a) Une activité de la commission des lois soutenue au cours de l'année parlementaire 2022-2023, en dépit d'un faible nombre de textes effectivement promulgués

(1) Près d'un quart des lois promulguées, hors conventions internationales, examiné par la commission des lois

Au cours de la période de référence, soit entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023, **10 lois examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées.**

Ainsi, exception faite des lois de ratification de conventions, traités et accords internationaux, **la commission des lois a examiné 23 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023¹**, en recul notable par rapport aux années antérieures (42 % en 2014-2015, 55 % en 2015-2016, 52 % en 2016-2017, 46 % en 2017-2018, 40 % en 2018-2019, 55 % en 2019-2020, 47 % en 2020-2021 et 31 % en 2021-2022).

Liste des 10 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 et examinées au fond par la commission des lois

1. Loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022 visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce ;
2. Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ;
3. Loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression ;
4. Loi n° 2023-55 du 2 février 2023 sur le déroulement des élections sénatoriales ;
5. Loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique ;
6. Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions ;

¹ 10 lois sur les 44 promulguées au cours de la période.

**Liste des 10 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2022
et le 30 septembre 2023 et examinées au fond par la commission des lois**

7. Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire ;
8. Loi n° 2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires ;
9. Loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique ;
10. Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

Le nombre de textes examinés par la commission des lois s'accompagne d'un accroissement de leur volume mis en évidence par le **coefficient multiplicateur des lois au cours de la navette parlementaire**. Les 10 lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées en 2022-2023 comportaient **au total 100 articles** alors qu'**au stade du dépôt**, le nombre total d'articles s'élevait à **58**. La navette parlementaire a donc conduit, par voie d'amendements de toutes origines confondues, à **multiplier le nombre d'articles par 1,7** (le coefficient multiplicateur était de 2,2 en 2021-2022, et sensiblement similaire les années précédentes).

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023 est toutefois **inférieur à la moyenne constatée ces dernières années**, qui s'établit à 21,7 lois par année parlementaire depuis 2007-2008. Cette baisse peut notamment être liée à la suspension des travaux en séance publique du fait du renouvellement sénatorial de septembre 2023, d'une part, et au nouvel équilibre politique à l'Assemblée nationale à la suite des élections législatives de 2022, d'autre part.

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire
et examinées au fond par la commission des lois**

	2022- 2023	2021- 2022	2020- 2021	2019- 2020	2018- 2019	2017- 2018	2016- 2017	2015- 2016
Nombre de lois	10	20	24	23	19	19	24	30

	2014- 2015	2013- 2014	2012- 2013	2011- 2012 ⁽¹⁾	2010- 2011 ⁽²⁾	2009- 2010	2008- 2009	2007- 2008
Nombre de lois	18	27	14	24	23	23	15	22

⁽¹⁾ entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

⁽²⁾ entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011.

Par ailleurs, seules sont prises en compte statistiquement dans le cadre de ce rapport les **lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023**. Or, outre ces textes, la commission des lois a examiné au fond, sur cette période, **20 autres propositions et projets de loi** :

- **7 propositions et projets de loi** ayant donné lieu à des **lois promulguées ultérieurement**, dont notamment la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 ;

- **3 propositions de loi** qui ont été **rejetées en séance publique** ;

- **1 proposition de loi en cours d'examen au Sénat** ;

- **8 propositions de loi en instance d'examen à l'Assemblée nationale**.

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 2022-2023.

7 propositions et projets de loi examinés par la commission des lois entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 et ayant donné lieu à une loi promulguée ultérieurement

- Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire (*adoptée en première lecture par le Sénat le 13 juin 2023*) ;
- Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (*adoptée en première lecture par le Sénat le 13 juin 2023*) ;
- Loi n° 2023-1178 du 14 décembre 2023 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos (*adoptée par le Sénat le 16 mai 2023*) ;
- Loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de maire (*adoptée en première lecture par le Sénat le 14 juin 2023*) ;
- Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (*adoptée en première lecture par la commission des lois du Sénat le 15 mars 2023 et en séance publique le 14 novembre 2023*) ;
- Loi n° 2024-120 du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants (*adoptée par le Sénat en première lecture le 10 mai 2023 puis en nouvelle lecture le 19 décembre 2023*) ;
- Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales (*adoptée en première lecture par le Sénat le 21 mars 2023*).

3 propositions de loi examinées par la commission entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 et ayant été rejetées en séance publique

- Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception (*rejetée en commission le 12 octobre 2022 et rejetée en séance publique le 19 octobre 2022*) ;
- Proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits de l'enfants (*rejetée en commission le 30 novembre 2022 et rejetée en séance publique le 8 décembre 2022*) ;
- Proposition de loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences (*rejetée en commission le 29 mars 2023 et rejetée en séance publique le 6 avril 2023*).

1 proposition de loi examinée par la commission entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 en cours d'examen, en deuxième lecture, au Sénat

- Proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques (*texte déposé au Sénat le 1^{er} février 2024 pour une deuxième lecture, après une adoption par le Sénat en première lecture le 18 octobre 2022*).

8 propositions de loi examinées par la commission des lois entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 et en instance d'examen à l'Assemblée nationale

- Proposition de loi visant à compléter les dispositions relatives aux modalités d'incarcération ou de libération à la suite d'une décision de cour d'assises (*adoptée par le Sénat le 15 novembre 2022*) ;
- Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse (*adoptée par le Sénat le 1^{er} février 2023*) ;
- Proposition de loi visant à renforcer la voix des élus locaux au sein du service public de l'assainissement francilien (*adoptée par le Sénat le 1^{er} mars 2023*) ;
- Proposition de loi organique visant à permettre à Saint-Barthélemy de participer à l'exercice des compétences de l'État (*adoptée par le Sénat le 14 mars 2023*) ;
- Proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux (*adoptée par le Sénat le 15 mars 2023*) ;
- Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement » (*adoptée par le Sénat le 16 mars 2023*) ;
- Proposition de loi visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie (*adoptée par le Sénat le 6 avril 2023*) ;
- Proposition de loi relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public (*adoptée par le Sénat le 12 juin 2023*).

En outre, **trois lois promulguées ont fait l'objet, lors de leur examen par le Sénat, d'une délégation au fond au bénéfice de la commission des**

lois. La commission a ainsi suivi la publication des mesures réglementaires prises en application des articles qu'elle a examinés. Si l'analyse qualitative de l'application desdits articles est exposée en deuxième partie du présent rapport, les lois sur lesquelles la commission a bénéficié d'une délégation au fond ne figurent pas dans l'état des lieux statistique.

3 lois promulguées entre le 1er octobre 2022 et le 30 septembre 2023 et dont l'examen au fond de certains articles a été délégué à la commission des lois

- Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (DADDUE) ;
- Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces ;
- Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

(2) Une proportion importante des lois promulguées d'origine parlementaire

Sur les 10 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023 et renvoyées au fond à la commission des lois, **8 sont d'origine parlementaire, soit une proportion de 80 %**. Cette augmentation de la proportion de lois promulguées d'origine parlementaire par rapport aux années précédentes confirme **la tendance à une revalorisation des compétences législatives du Parlement** (la part des lois d'origine parlementaire était de 55 % en 2021-2022, de 29 % en 2020-2021, de 48 % en 2019-2020).

En outre, **la part des lois d'origine sénatoriale (5 lois) dans le total des lois d'origine parlementaire promulguées en 2022-2023 (8 lois) a largement augmenté**, atteignant pour cette année une proportion de 62 %, contre 36 % en 2021-2022 et 28 % en 2020-2021. Cette hausse peut s'expliquer par la **revalorisation du rôle du Sénat depuis les élections législatives de 2022** qui n'ont pas permis de former une majorité absolue à 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 de lois d'origine parlementaire	<i>Dont nombre de lois d'origine sénatoriale</i>	Part des lois d'origine parlementaire
1^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	8	5	80 %
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	11	4	55 %

1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	7	2	29 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	11	3	48 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	12	7	63 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	8	1	42 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	12	5	50 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	18	10	60 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	7	5	38,9 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	9	5	33,3 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	4	4	28,6 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	9	3	42,8 %

Liste des 8 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022 visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce	Sénat
Loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression	Sénat
Loi n° 2023-55 du 2 février 2023 sur le déroulement des élections sénatoriales	Sénat
Loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique	Assemblée nationale
Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire	Assemblée nationale

Loi n° 2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires	Sénat
Loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique	Sénat
Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite	Assemblée nationale

Les lois d'origine parlementaire nécessitant habituellement moins de mesures d'application que les projets de loi, le faible nombre, en valeur relative et absolue, de projets de lois promulgués après examen par la commission des lois (au nombre de 2 contre 9 en 2021-2022) a conduit à **alléger fortement le suivi des mesures d'application attendues : seules 29 mesures sont ainsi prévues par les lois promulguées sur la session 2022-2023**, contre 211 en 2021-2022.

(3) Un recours à la procédure accélérée marqué, bien qu'en baisse

Sur les 10 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023 et envoyées au fond à la commission des lois, **6 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 60 %**, contre 85 % l'année passée et 91,7 % en 2020-2021, qui avait été marquée par la multiplication des textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire.

Pour autant, la diminution de la part des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée s'explique davantage par la hausse du nombre de **lois d'origine parlementaire**, dont seulement **50 % (4 sur 8) ont fait l'objet de la procédure accélérée**, que par un moindre recours à ce mécanisme pour les autres textes. Ainsi, le recours à la procédure accélérée concerne à nouveau cette année la **totalité des projets de loi examinés**.

Au demeurant, malgré cette diminution, le taux de recours à la procédure accélérée reste particulièrement élevé. Cette procédure s'est imposée comme le mode normal d'adoption des lois.

Or le recours à la procédure accélérée, inscrit dans la Constitution comme une exception au principe d'une double lecture par chaque assemblée, impose au Parlement des délais d'examen contraints et une lecture unique dans chaque chambre qui ne favorisent pas le travail approfondi qui s'impose.

Le tableau suivant récapitule la propension des gouvernements à engager la procédure accélérée depuis 2010 :

Période de référence des lois promulguées	Part du total des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	60 %
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	85 %
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	92 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	58 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	79 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	75 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	80 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	78 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	59 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	50 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	85,8 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	17,4 %

La période se caractérise donc par **des délais resserrés, imposés au Parlement pour se prononcer.**

En moyenne, **la navette parlementaire sur les 6 textes examinés en procédure accélérée par la commission des lois en 2022-2023 s'est achevée en 4 mois, 127 jours plus précisément**, contre 220 jours soit 7 mois en 2021-2022. Ainsi, la moyenne de la durée d'examen des textes en procédure accélérée au cours de l'année parlementaire 2022-2023 tend à se rapprocher de la moyenne de 2020-2021 (119 jours, en raison de plusieurs projets de loi consécutifs à la situation sanitaire). Ceci **s'explique par l'examen de plusieurs textes destinés à faire face à des échéances ou des évènements rapprochés**, comme par exemple à l'organisation des élections sénatoriales ou à la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Ce faisant, le Sénat et l'Assemblée nationale ont de nouveau démontré leur capacité à délibérer dans des conditions d'extrême célérité, remettant ainsi en cause l'argument de l'urgence souvent mis en avant par le Gouvernement pour solliciter des habilitations à légiférer par ordonnances. Il n'en résulte pas moins que ce **raccourcissement des délais de la procédure parlementaire ne saurait se maintenir à ce niveau**, la qualité de la loi nécessitant un délai d'examen suffisant pour mener à bien des travaux préparatoires (auditions, déplacements, etc.) permettant d'éclairer au mieux les parlementaires sur les effets induits par les réformes proposées au vote des représentants de la Nation.

b) Malgré un taux d'application des lois en augmentation, près du tiers des mesures prévues reste en attente de publication

(1) Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées

(a) Deux tiers des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables

Sur les 10 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023 et examinées au fond par la commission des lois, **4 étaient d'application directe**, **3 sont devenues pleinement applicables** au cours de la période de référence, **1 l'était partiellement** au 31 mars 2024 et **2 lois demeuraient entièrement inapplicables**.

Au 31 mars 2024, 7 lois sur les 10 promulguées étaient donc entièrement applicables - c'est-à-dire d'application directe ou pleinement appliquées -, et 3 (soit 30 %) 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 est donc **similaire à celui qui prévalait avant la session 2021-2022**.

Le tableau suivant récapitule la proportion des lois qui appellent encore des mesures d'application, parmi les lois promulguées au cours de la période de référence :

Période de référence des lois promulguées	Part des lois appelant encore des mesures d'application à l'issue de la période de référence prise en compte
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	30 % (3 lois sur 10)
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	50 % (10 lois sur 20)
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	29 % (7 lois sur 24)
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	26 % (6 lois sur 23)
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	21 % (4 lois sur 19)

Période de référence des lois promulguées	Part des lois appelant encore des mesures d'application à l'issue de la période de référence prise en compte
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	31,5 % (6 lois sur 19)
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	33,3 % (8 lois sur 24)
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	33,3 % (10 lois sur 30)
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	38,9 % (7 lois sur 18)
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	22,2 % (6 lois sur 27)
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	7,1 % (1 loi sur 14)
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	57,1 % (12 lois sur 21)
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	39,1 % (9 lois sur 23)
1 ^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010	34,8 % (8 lois sur 23)

(b) Près d'un tiers des mesures attendues toujours non prises

Au 31 mars 2024, **8 des 29 mesures d'application prévues** par les 10 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023 et envoyées au fond à la commission des lois **n'avaient pas été prises**.

Il convient de noter, en particulier, qu'**aucune** mesure réglementaire n'a été prise au 31 mars 2024 sur les quatre mesures attendues pour la **loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite**, ainsi que sur les deux mesures attendues pour la **loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire**.

Le **taux de mise en application des lois** au 31 mars 2024, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, **s'établit donc cette année à 72 %, soit un taux légèrement supérieur à celui constaté l'an dernier (66 % en 2021-2022)**.

Le tableau suivant recense ces taux d'application pour les lois promulguées au cours des dernières périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois :

Période de référence des lois promulguées	Taux de mise en application au 31 mars de l'année suivante
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	72 %
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	66 %
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	66 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	49 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	91 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	72 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	72 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	76 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	54 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	92 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	36 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	46 %

La volatilité de ces taux d'une année sur l'autre s'explique pour partie par les **fortes variations du nombre de mesures attendues**, le pourcentage de mise en application en résultant n'étant donc pas toujours significatif. Ainsi, bien que le taux de mise en application des lois promulguées durant la session 2021-2022 soit plus faible, 139 mesures ont été prises au 31 mars 2023, alors que seules 21 mesures ont été mises en application à la date du 31 mars 2024 pour les lois promulguées sur la session 2022-2023.

L'appréciation de ce taux doit être, par ailleurs, fortement nuancée car celui-ci ne traduit pas l'aspect qualitatif des mesures prises. Des mesures d'application « secondaires » peuvent ne pas avoir été prises et diminuer le taux de mise en application d'une loi alors même que celle-ci est applicable pour l'essentiel.

Outre le taux d'application global, les délais de parution constituent alors un outil statistique pertinent.

(c) Pour les mesures publiées, des délais de publication raisonnables, mais qui tendent à se dégrader

Les **délais** dans lesquels sont publiées les mesures d'application sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. C'est la raison pour laquelle la commission des lois souligne régulièrement le **paradoxe qu'il y a à vouloir à tout prix accélérer la navette parlementaire, au détriment du droit d'amendement et de la qualité de la loi, si le Gouvernement n'est pas en mesure de prendre dans des délais raisonnables les textes réglementaires nécessaires.**

On peut toutefois constater, sur ces dix dernières années, une **amélioration globale des délais de parution des mesures d'application prévues**, puisque le nombre de mesures publiées plus d'une année après promulgation de la loi diminue.

Cependant, **cette tendance est moins satisfaisante depuis deux ans.** En effet, **42,9 % des mesures prises cette année ont été publiées moins de six mois après la promulgation de la loi (43,5 % en 2021-2022) contre 74,5 % en 2020-2021**, et 95,3 % des mesures prises l'ont été moins d'un an après la promulgation de la loi (92,1 % en 2021-2022), contre 99 % en 2020-2021.

Le tableau ci-après retrace les délais de publication des mesures réglementaires d'application prises, hors rapports, prévues par les lois promulguées au cours des dernières périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois :

**Délais de parution des mesures d'application prévues
par les lois promulguées au cours des dernières périodes de référence
(à l'exclusion des rapports)**

Pourcentage de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Inférieur ou égal à six mois	De plus de six mois à un an	De plus d'un an à 2 ans	Total
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	42,9 %	52,4 %	4,8 %	100 %
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	43,5 %	48,6 %	7,9 %	100 %
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	74,5 %	24,5 %	1 %	100 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	60 %	37 %	3 %	100 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	51 %	49 %	0 %	100 %

Pourcentage de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Inférieur ou égal à six mois	De plus de six mois à un an	De plus d'un an à 2 ans	Total
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	93,25 %	5,61 %	1,12 %	100 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	68 %	24,6 %	7,4 %	100 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	32,8 %	56,3 %	10,9 %	100 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	73,5 %	26,5 %	0 %	100 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	39,3 %	49,2 %	11,5 %	100 %

Ces chiffres peuvent également être tempérés par le fait que seules 21 des 29 mesures attendues pour les lois promulguées sur la session 2022-2023 étaient prises au 31 mars 2024. Dès lors, ce sont 31 % des mesures attendues qui ont été prises en moins de six mois et 69 % en moins d'un an.

(2) Bilan de l'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée

La grande majorité des mesures réglementaires (23 mesures sur 29 au total) ont été prévues par des textes adoptés après engagement de la procédure accélérée.

La proportion de mise en application des mesures prévues par ces textes, qui est de 91 %, est en forte hausse par rapport aux taux constatés ces dernières années (65 % en 2021-2022, 67 % en 2020-2021), qui étaient souvent identiques aux taux de mise en application de l'ensemble des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois.

Au contraire, cette année, ce taux est nettement supérieur à celui basé sur l'ensemble des lois confondues, qui s'élève pour mémoire à 72 %. Autrement dit, **les trois-quarts des mesures restant à mettre en application au 31 mars 2024 relèvent de lois pour lesquelles la procédure accélérée n'a pas été engagée.**

L'écart avec les autres commissions est important, puisque le taux global pour l'ensemble des commissions permanentes de mise en application des mesures réglementaires prévues par des textes adoptés après engagement de la procédure accélérée est de 50 %, soit **41 points de moins que le taux observé pour les seuls textes relevant de la commission des lois**. Le taux global de l'ensemble des mesures prévues, toutes lois (adoptées avec ou sans

engagement de la procédure accélérée) et commissions confondues, s'élève quant à lui à 64 %.

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions législatives examinées après engagement de la procédure accélérée

	Commission des lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	23	258
Mises en application	21	130
À mettre en application	2	128
Taux de mise en application	91 %	50 %

Concernant le délai de parution des mesures prévues et effectivement prises pour les lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée, une légère amélioration peut être observée. **95 % des mesures concernées ont été publiées dans les 12 mois suivant la promulgation de la loi au cours de la session 2022-2023**, ce taux était de **92 % pour la session 2021-2022**. En tenant compte du fait que 2 des 23 mesures attendues n'ont pas encore été prises au 31 mars 2024, ce sont 87 % des mesures prévues qui ont été prises en moins d'un an, contre 69 % pour la session 2021-2022.

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois examinées par la commission des lois, adoptées après engagement de la procédure accélérée et promulguées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023
(à l'exclusion des rapports et des mesures réglementaires prises antérieurement à la promulgation de la loi)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	9	42,85 %
De plus de six mois à un an	11	52,38 %
De plus d'un an à deux ans	1	4,76 %
Total	21	100 %

(3) Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire

Au 31 mars 2024, **le taux de mise en application des dispositions prévues par les lois d'origine parlementaire** promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023, **de l'ordre de 45 %, est bien moindre que celui de la session précédente (66 % pour 2021-2022)**. Ce taux se rapproche du taux global observé pour l'ensemble des commissions (43 %), alors qu'il était de 10 points supérieurs l'année dernière.

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions prévues concernant les lois d'origine parlementaire promulguées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023
(à l'exclusion des rapports)

	Commission des lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	11	91
Mises en application	5	39
À mettre en application	6	52
Taux de mise en application	45 %	43 %

En revanche, **toutes les mesures effectivement prises l'ont été dans des délais raisonnables**, c'est-à-dire dans des délais inférieurs à un an.

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois d'origine parlementaire promulguées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023
(à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	2	40 %
De plus de six mois à un an	3	60 %
De plus d'un an à deux ans	0	0 %
Total	5	100 %

Il est également intéressant 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 10 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2022-2023 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 disparate en fonction de l'origine de la mesure : 33 % des mesures

d'application introduites par un **amendement du Sénat** ont été **prises**, 100 % lorsqu'elles émanaient de l'**Assemblée nationale**, tandis que l'unique mesure introduite par un **amendement du Gouvernement** n'a pas été prise, d'où un taux de mise en application de 0 %. Par comparaison, le taux est de 100 % pour les **mesures issues du texte initial**.

Ces résultats fortement contrastés sont en **rupture avec les tendances observées ces dernières années**. Alors qu'il était constaté, pour les deux années précédentes, que moins de 15 points distinguaient le taux de mise en application des mesures introduites par un amendement du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale, la différence de 67 points peut surprendre. La conclusion selon laquelle le Gouvernement serait plus enclin à prendre les mesures d'application des dispositions issues de l'Assemblée nationale doit cependant être écartée, puisque cinq des six mesures restant à prendre et émanant d'amendements du Sénat sont issues de propositions de lois introduites par l'Assemblée nationale, bloquant alors leur pleine application.

Ces écarts peuvent, au demeurant, être expliqués par **le nombre total des mesures à prendre en application des lois relevant de la commission des lois qui est en nette baisse par rapport aux précédentes années** : 29 mesures attendues sur la session 2022-2023 contre 211 mesures en 2021-2022 et 97 en 2020-2021. La faiblesse de cette assiette renforce donc les distorsions entre chaque taux. Ainsi, en valeur absolue, seules quatre mesures introduites par un amendement de l'Assemblée nationale ont été prises en plus par rapport à celles du Sénat.

Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues par les lois promulguées au cours de la période de référence examinées au fond par la commission des lois
(à l'exclusion des rapports)

	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements d'origine sénatoriale	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	10	-	3	7	1	21
Mesures restant à prendre	-	1	6	-	1	8
Total	10	1	9	7	2	29
% du total général	34 %	3 %	31 %	24 %	7 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	100 %	0 %	33 %	100 %	50 %	72 %

2. Des demandes de rapports au parlement suivies d'AUCUN effet

Sur les 10 lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2022-2023, **10 rapports du Gouvernement au Parlement étaient prévus.**

Aucun rapport n'a été remis au 31 mars 2024.

En conséquence, **le taux de remise des rapports pour la commission est cette année nul**, alors même qu'il s'élevait à 61 % l'année précédente. Ce taux pour l'ensemble des commissions est également très faible, n'atteignant que 18 %, contre 36 % en 2021-2022.

Il convient certes de relativiser ces chiffres : **certains rapports, en raison de leur objet même, sont susceptibles d'être publiés après le 31 mars 2024.** Ainsi, dans le cas de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, il était prévisible que quatre des six rapports prévus fussent publiés après la période de référence, puisqu'ils visaient à dresser un bilan à moyen terme, généralement sur deux ans, de la mise en œuvre d'un dispositif.

Toutefois, plus encore que les années précédentes, **cette totale déficience de la part du Gouvernement souligne le fait qu'il demeure peu enclin à fournir au Parlement les rapports que la loi prévoit.** La commission des lois continuera par conséquent, dans les textes qu'elle examine, à ne solliciter du Gouvernement que la présentation de rapports au Parlement présentant un réel intérêt, et à privilégier ses propres travaux d'information et de contrôle pour creuser certains sujets.

3. Un recours aux ordonnances en nette diminution

Pour l'année parlementaire 2022-2023, on dénombre, pour la commission des lois, **deux lois conférant au Gouvernement cinq habilitations à légiférer par voie d'ordonnances.** Treize habilitations ont été utilisées et ont donné lieu à la **publication de cinq ordonnances.**

	Habilitations prévues à légiférer par ordonnance	Habilitations utilisées à légiférer par ordonnance	Nombre d'ordonnances prises
Loi n°2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture ¹	4	4	4
Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 ²	1	1	1
Total	5	5	5

Le nombre d'ordonnances publiées sur la période de référence est très inférieur à celui de l'année passée : les lois promulguées en 2021-2022 avaient donné lieu à la publication de 16 ordonnances, contre seulement 5 en 2022-2023. Ce nombre est également très inférieur à celui des années précédentes (27 en 2020-2021, 66 en 2019-2020 du fait de la crise sanitaire). L'exercice de la législation déléguée semble ainsi connaître un réajustement significatif, qu'il convient toutefois de relativiser compte tenu de la diminution du nombre de lois promulguées sur l'année parlementaire 2022-2023 pour lesquelles la commission des lois a été saisie au fond (10 en 2022-2023 contre 20 sur la session parlementaire précédente).

Conformément à sa position traditionnelle, la commission des lois s'est efforcée, **soit de substituer aux habilitations** demandées par le Gouvernement **des modifications directes des dispositions législatives**, soit à tout le moins de **les encadrer strictement**. Sa position n'est malheureusement pas toujours suivie par l'Assemblée nationale, lorsque celle-ci adopte la loi après la lecture définitive.

¹ Ne sont ici comptabilisées que les habilitations à légiférer par voie d'ordonnance conférées au Gouvernement au titre des articles faisant l'objet d'une délégation au fond au bénéfice de la commission des lois (9, 10, 11, 17, 18 et 25).

² Ne sont ici comptabilisées que les habilitations à légiférer par voie d'ordonnance conférées au Gouvernement au titre des articles faisant l'objet d'une délégation au fond au bénéfice de la commission des lois (2).

4. Un nombre important d'autres travaux législatifs et de contrôle

a) *Huit rapports d'information publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2022-2023*

8 rapports d'information ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2022-2023, soit un retour aux chiffres de l'année parlementaire 2020-2021 (6 rapports d'information publiés), après une année 2021-2022 prolifique (14 rapports d'information) du fait de l'interruption de l'activité législative lors des élections présidentielles et législatives de 2022 :

- le rapport d'information n° 190 (2022-2023), intitulé « *Métropole de Lyon-Communes : le pari d'un destin commun* », de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, enregistré le 7 décembre 2022 ;

- le rapport d'information n° 191 (2022-2023), intitulé « *Métropole d'Aix-Marseille-Provence : une métropole à la croisée des chemins* », de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, enregistré le 7 décembre 2022 ;

- le rapport d'information n° 353 (2022-2023), intitulé « *SPIP : la lutte contre la récidive mise à l'épreuve* », de Marie Mercier et Laurence Harribey, enregistré le 15 février 2023 ;

- le rapport d'information n° 387 (2022-2023), intitulé « *La police judiciaire dans la police nationale : se donner le temps de la réussite* », de Nadine Bellurot et Jérôme Durain, enregistré le 1^{er} mars 2023 ;

- le rapport d'information n° 410 (2022-2023), intitulé « *Formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie nationales : rendre opérationnel ce qui est essentiel* », de Catherine Di Folco et Laurence Carrère, enregistré le 8 mars 2023 ;

- le rapport d'information n° 792 (2022-2023), intitulé « *Dix ans après la loi du 22 juillet 2013 : donner des moyens et des prérogatives aux élus et aux instances des Français établis hors de France* », de Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, enregistré le 28 juin 2023 ;

- le rapport d'information n° 878 (2022-2023), intitulé « *Guadeloupe, Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin : 4 territoires de la République dans la Caraïbe* », de François-Noël Buffet, Philippe Bonnacarrère, Marie-Pierre de la Gontrie, Cécile Cukierman et Henri Leroy, enregistré le 12 juillet 2023 ;

- le rapport d'information n° 879 (2022-2023), intitulé « *Nouvelle-Calédonie : renouer avec la promesse d'un destin commun pour tous les Calédoniens* », de François-Noël Buffet, Philippe Bas, Jean-Pierre Sueur et Hervé Marseille, enregistré le 12 juillet 2023.

b) *D'autres travaux à un rythme soutenu*

Outre les travaux législatifs conduits au fond et les rapports d'information, l'activité soutenue de la commission des lois se compose de rapports pour avis.

En 2022-2023, la commission des lois a déposé **2 rapports pour avis dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense** (avis n° 726 de François-Noël Buffet déposé le 13 juin 2023) **et du projet de loi relatif à l'industrie verte** (avis n° 725 de Jean-Yves Roux déposé le 13 juin 2023).

Elle a également déposé **13 rapports pour avis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2023**. Il s'agit des tomes I à XIII du rapport pour avis n° 121 (2022-2023), déposé le 17 novembre 2022, consacrés aux crédits mentionnés dans le tableau suivant :

**Rapports pour avis au nom de la commission des lois
sur le projet de loi de finances pour 2023**

Crédits	Rapporteurs pour avis	Tome N°
Administration générale et territoriale de l'État	Cécile Cukierman	I
Immigration, asile et intégration	Muriel Jourda Philippe Bonnacarrère	II
Outre-mer	Thani Mohamed Soilihi	III
Juridictions administratives et financières	Guy Benarroche	IV
Fonction publique	Catherine Di Folco	V
Administration pénitentiaire	Alain Marc	VI
Justice judiciaire et accès au droit	Agnès Canayer Dominique Vérien	VII
Protection judiciaire de la jeunesse	Maryse Carrère	VIII
Direction de l'action du Gouvernement Budget annexe « Publications officielles et information administrative »	Jean-Yves Leconte	IX
Pouvoirs publics	Jean-Pierre Sueur	X
Relations avec les collectivités territoriales	Loïc Hervé	XI
Sécurités	Henri Leroy	XII
Sécurité civile	Françoise Dumont	XIII

Enfin, la commission des lois a examiné **trois propositions de résolution tendant à créer des commissions d'enquête, une proposition de résolution en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat et une demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête** par la commission des lois.

B. DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2022-2023 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS

1. Loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022 visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce

Issue d'une initiative de la sénatrice Nathalie Goulet, **la loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022 s'inscrit dans la lignée de la loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 corrigeant une malfaçon héritée de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, en ce qu'elle privait d'éligibilité les membres en exercice et anciens membres du tribunal de commerce concerné ou des tribunaux limitrophes.**

L'article unique supprime la condition de double inscription des candidats sur la liste des électeurs de la chambre de métiers et de l'artisanat et sur celle de la chambre de commerce et d'industrie, disposition qui avait pour conséquence de réserver depuis 2019 la candidature aux seuls artisans doublement inscrits.

Ce texte élargit, à compter du 1er janvier 2023, les conditions de recrutement des juges consulaires en ouvrant la candidature, d'une part **aux cadres qui exercent des fonctions impliquant des responsabilités de direction commerciale, technique ou administrative situés dans le ressort du tribunal de commerce ou dans le ressort des tribunaux limitrophes** et, d'autre part, **aux membres en exercice des tribunaux de commerce ainsi qu'aux anciens membres de ces tribunaux ayant exercé les fonctions de juge de tribunal de commerce pendant au moins six années, étant précisé que ces candidats doivent disposer d'une résidence dans le ressort du tribunal où ils candidatent ou dans le ressort des tribunaux limitrophes.**

Enfin, il rectifie des erreurs de plumes et ajoute à la liste des incompatibilités l'ouverture d'une procédure de sauvegarde judiciaire en sus des procédures de redressement et de liquidation judiciaires.

*

La loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022 visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce est d'application directe.

2. Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur

La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 *d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur* a été promulguée par le 24 janvier 2023 et publiée dès le lendemain au Journal officiel de la République française.

Cette loi comprend plusieurs dispositions majeures pour la transformation, singulièrement numérique, du ministère de l'intérieur et des outre-mer et le renforcement des moyens budgétaires et judiciaires à disposition des forces de sécurité intérieure. Certaines des dispositions adoptées par le Parlement ont été censurées par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2022-846 DC du 19 juin 2024.

Sur les 29 articles que compte la loi, **25 articles sont d'application directe** - y compris l'article 1^{er} qui emporte l'adoption du rapport annexé comportant lui-même plusieurs mesures d'application - et **4 articles**, les articles 11, 12, 17 et 18 **prévoient six mesures d'application réglementaire**.

Au 31 mars 2024, deux mesures d'application n'ont pas été publiées, sur les six prévues, soit un taux d'application de 60 %.

a) Les principales dispositions de la loi

La loi est structurée en cinq titres, répondant chacun à des préoccupations distinctes, bien que liées à l'objectif général de renforcement des moyens à disposition des forces de sécurité intérieure pour mener leurs missions. Ainsi, le titre Ier fixe les objectifs et moyens du ministère, le titre II comporte des dispositions relatives « à la révolution numérique du ministère », le titre III fixe les dispositions relatives à l'accueil des victimes, le titre IV vise à « anticiper les menaces et les crises » et le dernier titre comporte classiquement les dispositions relatives à l'outre-mer.

L'**article 1^{er}** approuve le rapport annexé au projet de loi qui définit les grands axes de modernisation du ministère de l'intérieur, largement amendé au cours de l'examen du texte - à 36 reprises au Sénat et 148 reprises à l'Assemblée nationale. Bien que dans le rapport annexé renvoie lui-même à plusieurs mesures d'application, cet article 1^{er} est d'application directe.

L'**article 2**, à caractère programmatique, détermine l'évolution du budget du ministère de l'intérieur pour les années 2023 à 2027, en passant de 22 milliards d'euros en 2022 à 25,3 milliards d'euros en 2027, soit un accroissement cumulé des moyens de 15 milliards d'euros.

L'**article 3** permet aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, de procéder à des saisies d'actifs numériques.

L'**article 4** vise à faciliter la répression des plateformes numériques facilitant les transactions d'objets illicites et permettre, dans ce cadre,

l'utilisation des techniques spéciales d'enquête prévues par l'article 706-73-1 du code de procédure pénale.

L'article 5 encadre les clauses de remboursement des cyber-rançons par les assurances, en le conditionnant au dépôt d'une plainte par la victime dans les quarante-huit heures suivant le paiement.

L'article 6 renforce les sanctions en cas d'atteinte à un système de traitement automatisé de données.

L'article 7 étend le champ de la circonstance aggravante de bande organisée en cas d'atteinte à un système de traitement automatisé de données (STAD), en supprimant la restriction qui la limitait aux seules infractions commises à l'encontre d'un STAD à caractère personnel mis en œuvre par l'État.

L'article 8 vise à préciser les éléments constitutifs des infractions visant à initier des cyber-attaques à l'encontre des hôpitaux et services de secours.

L'article 9 étend la possibilité de recourir à une ordonnance pénale en cas d'accès et de maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données.

L'article 10 complète la liste des actes autorisés dans le cadre des enquêtes sous pseudonyme, afin de faciliter le recours à la technique du « coup d'achat ».

L'article 11 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour engager les modifications du code des postes et des communications électroniques (CPCE) nécessaires au déploiement du projet « réseau radio du futur ».

L'article 12 insère dans le code de procédure pénale une nouvelle procédure permettant aux victimes d'une infraction pénale de déposer plainte par un moyen de télécommunication audiovisuelle. Il simplifie également les règles relatives à l'établissement du procès-verbal s'agissant du recours à la visioconférence en procédure pénale.

L'article 13 vise à améliorer l'accueil des victimes en permettant à l'avocat de poser des questions à l'issue de chacune des auditions de la victime et à présenter des observations écrites à l'issue de l'audition de dépôt de plainte.

L'article 14 renforce la répression de l'outrage sexiste aggravé, actuellement puni d'une contravention de la 5^e classe, qui devient un délit puni de 3 750 euros d'amende. En complément, l'infraction d'outrage sexiste simple, qui est puni d'une contravention de la 4^e classe, devrait quant à lui être modifié par voie réglementaire pour être réprimé par une contravention de la 5^e classe.

L'article 15 introduit par la commission des Lois du Sénat, à l'initiative d'un des deux rapporteurs, Marc-Philippe Daubresse, afin de

renforcer les peines encourues par les auteurs de violences sur les élus, de rodéos motorisés ou de refus d'obtempérer a été censuré par le juge constitutionnel en ce qu'il constituait un « cavalier législatif ».

L'**article 16** étend le recours aux techniques spéciales d'enquête pour les homicides et viols sériels, la recherche de certains fuyitifs et l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse qui réprime notamment l'emprise sectaire et qui voit également ses peines aggravées.

L'**article 17** permet aux policiers et gendarmes sortis d'école de passer directement l'examen d'officier de police judiciaire (OPJ) à l'issue de leur formation initiale, en supprimant les trois années d'ancienneté actuellement nécessaires pour se présenter à cet examen. Les lauréats pourront ensuite, après 30 mois de service dont 6 dans un service d'enquête, être habilités pour exercer les prérogatives d'OPJ.

L'**article 18** crée un nouvel acteur de la procédure pénale, les assistants d'enquête, chargés de suppléer les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire dans la réalisation de certaines formalités procédurales.

L'**article 19** octroie la qualité d'agent de police judiciaire à l'ensemble des militaires de la gendarmerie nationale n'ayant pas celle d'officier de police judiciaire, à l'exception des réservistes. Il permettra ainsi aux élèves officiers de la gendarmerie nationale d'avoir cette qualité dès leur formation initiale.

L'**article 20** supprime l'obligation, pour les enquêteurs, de procéder à une réquisition judiciaire lorsqu'ils sollicitent les services et organismes de police technique et scientifique.

L'**article 21** prévoit que l'absence de mention, en procédure, de l'habilitation d'un agent à consulter un fichier n'est plus, par elle-même, une cause de nullité, le magistrat pouvant d'office ou à la demande des parties vérifier la réalité de l'habilitation.

L'**article 22** étend de façon encadrée les hypothèses de consultation des traitements automatisés de données à caractère personnel de la police et de la gendarmerie.

L'**article 23** étend, à travers une liste exhaustive, le champ des réquisitions susceptibles d'être réalisées dans le cadre d'instructions générales du parquet lors d'une enquête préliminaire.

L'**article 24** vise à étendre les prérogatives des agents de police judiciaire (APJ) en leur permettant de réaliser certains actes en matière de réquisitions, de constatations et d'informations, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire

L'**article 25** étend le champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (dans sa version initiale, aux délits punis d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an ou d'une seule peine d'amende).

L'**article 26**, introduit par le Sénat, modifiant les éléments constitutifs du délit de menace, en supprimant l'exigence de réitération ou de matérialisation de la menace pour qu'une sanction soit encourue a été déclaré contraire à la Constitution par le juge constitutionnel.

L'**article 27** du projet de loi permet au préfet de département, lors d'événements d'une particulière gravité et sur autorisation du préfet de zone, de diriger l'action de l'ensemble des services et établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, alors placés pour emploi sous son autorité, pour les seules mesures liées à la gestion de la situation.

Le Sénat a écrit directement dans l'**article 28** les dispositions nécessaires à l'application et à l'adaptation du projet de loi dans les territoires ultramarins. Cet article est, dès lors, d'application directe.

Enfin, l'**article 29** prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement de deux rapports d'évaluation des politiques publiques en matière de cybersécurité.

b) La publication des mesures réglementaires d'application

La loi prévoit l'édiction de 6 mesures d'application relevant d'un décret en Conseil d'État. Au 31 mars 2024, 4 mesures ont fait l'objet d'un texte d'application (soit un taux d'application de 60 %).

Ainsi, l'article 11 prévoit deux mesures d'application réglementaire. **La première mesure d'application** de la loi concerne les modalités de compensation des investissements identifiables et spécifiques mis en oeuvre en application du I de l'article L. 34-16 du CPCE, à la demande de l'Etat, par les opérateurs titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public, sauf dans les cas où ces prestations ont fait l'objet d'un marché public (2° de l'article 11 de la loi). Celle-ci, bien qu'annoncée dans l'échéancier publié par le Gouvernement pour octobre 2023, n'a pas encore été publiée.

La deuxième mesure d'application de la loi concerne les conditions d'application du II de l'article L. 34-17 du CPCE, relatif à l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours notamment la composition du conseil d'administration, les conditions et les modalités de désignation de ses membres, les modalités de fonctionnement du conseil d'administration ainsi que ses attributions et celles du directeur (2° de l'article 11 de la loi) a été prise le 30 mars 2023¹. En effet, le décret n° 2023-225 crée un établissement public administratif de l'Etat chargé d'assurer la conception, le déploiement, la maintenance et le fonctionnement des services mutualisés de communication mobile critique très haut débit pour les seuls besoins des missions de sécurité, de secours, de protection de la population et de gestion des crises et des catastrophes à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales, des services d'incendie et de secours, des services d'aide médicale

¹ Décret n° 2023-225 du 30 mars 2023 portant création de l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours.

urgente et de tout organisme public ou privé chargé de mission de service public et d'intérêt général dans ces domaines. En conséquence, **l'article 11 est partiellement applicable.**

De façon analogue, l'article 12, relatif au dépôt de plainte par voie de télécommunication audiovisuelle comporte deux mesures d'application réglementaire dont seule une a été prise. **La première mesure d'application** porte sur les modalités d'application de l'article 15-3-1-1 du code de procédure pénale (CPP), notamment les infractions auxquelles la procédure prévue audit article est applicable et les modalités d'accompagnement de la victime qui y a recours (1° de l'article 12 de la loi). Celle-ci a été prise le 23 février 2024¹. Ainsi, toute victime d'une infraction pénale peut désormais déposer plainte et voir sa déposition recueillie par les services ou unités de police judiciaire par un moyen de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission. Ce procédé reste néanmoins facultatif, la victime disposant, à tout moment et en toute circonstance, du droit de déposer plainte dans un service de police ou une unité de gendarmerie de son choix. Les enquêteurs peuvent également procéder à une audition ultérieure en sa présence, si la nature ou la gravité des faits le justifie. Cependant, cette possibilité devient obligatoire en cas de plainte portant sur des infractions d'agressions sexuelles ou d'atteintes sexuelles.

Toutefois, la **seconde mesure d'application** portant sur les modalités de traitement des données à caractère personnel issues de la procédure de dépôt de plainte prévue à l'article 15-3-1-1 du CPP (1° de l'article 12 de la loi) n'a toujours pas été prise. Par conséquent, **l'article 12 n'est pas pleinement applicable au 31 mars 2024.**

L'article 17 de la loi modifie l'article 16 du code de procédure pénale afin d'autoriser un gardien de la paix en formation initiale et un élève sous-officier de gendarmerie à se présenter à l'examen technique d'officier de police judiciaire à l'issue de leur scolarité et substitue par conséquent aux trois ans de service pour pouvoir être habilité officier de police judiciaire (OPJ), un délai de 30 mois à compter de l'entrée en formation initiale, dont au moins 6 mois d'affectation dans un emploi comportant l'exercice d'attributions attachées à la qualité d'agent de police judiciaire, pour être habilités en tant qu'OPJ. Le décret allégeant les conditions d'ancienneté requises pour bénéficier de l'habilitation « OPJ » a été pris le 4 mai 2023². Il prend également en compte les modifications d'organisation de la gendarmerie nationale, notamment les compétences désormais dévolues au commandant des écoles de la gendarmerie nationale. Par conséquent, cet article est **pleinement applicable.**

Enfin l'article 18, instituant la fonction d'assistant d'enquête, est **pleinement applicable** depuis la publication du décret n° 2023-747 du 9 août

¹ Décret n° 2024-139 du 23 février 2024 relatif au dépôt de plainte par voie de télécommunication audiovisuelle.

² Décret n° 2023-345 du 4 mai 2023 portant diverses mesures réglementaires relatives à l'habilitation des officiers de police judiciaire.

2023 relatif aux assistants d'enquête¹. Ce dernier précise les modalités encadrant leur affectation, celles relatives à la prestation de serment préalable à l'exercice de leurs missions ainsi que celles relatives aux modalités de transcription d'enregistrements issus d'interceptions de correspondances émises par la voie de télécommunications et de données recueillies dans le cadre de la mise en œuvre de techniques spéciales d'enquête.

*

La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur est partiellement applicable.

3. Loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression

La loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 18 janvier 2023, dans la rédaction issue du Sénat qui a adopté le texte le 15 novembre 2022. Déposée à l'initiative de la sénatrice Nathalie Delattre, le texte **vise à lutter contre la recrudescence d'incivilités, de faits de harcèlement et d'agressions à l'égard des élus locaux, en permettant à ces derniers d'être soutenus dans l'engagement d'une procédure pénale par les assemblées et associations d'élus.**

L'article 1^{er} de la loi n°2023-23 **élargit le champ de l'article 2-19 du code de procédure pénale.** Son dispositif initial prévoyait que toute association départementale des maires affiliée à l'Association des maires de France (AMF) et répondant à certaines conditions pouvait exercer les droits reconnus à la partie civile dans les instances introduites par les élus municipaux à la suite d'injures, d'outrages, de diffamations, de menaces ou de coups et blessures à raison de leurs fonctions. Le dispositif de l'article 2-19 tel que résultant de sa rédaction issue de la loi n°2023-23 **élargit le nombre d'associations pour lesquelles s'ouvre la possibilité de se porter civile en cas d'agression d'un élu** : sont désormais concernées l'AMF elle-même, l'Assemblée des départements de France et Régions de France, ainsi que les assemblées parlementaires et les assemblées territoriales au titre d'un de leur membre. **Le champ des personnes concernées par le dispositif est également élargi** : aux maires s'ajoutent désormais les conseillers départementaux et régionaux, ainsi que les membres de leur famille. Les élus peuvent en outre faire valoir les agressions subies au titre de leur mandat et non plus seulement de leurs fonctions. Enfin, l'article 1^{er} **élargit le champ des infractions** : les infractions précitées sont complétées par les cas d'infractions prévues aux

¹ Décret n° 2023-747 du 9 août 2023 relatif aux assistants d'enquête.

livres II ou III du code pénal, au chapitre III du titre III du livre IV du même code ou par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

L'article 2 modifie les dispositions de l'article 804 du code de procédure pénale relatif à l'application dudit code dans les outre-mer et permet l'application des dispositions de la loi n°2023-23 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

*

La loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression **est d'application directe**.

4. Loi n° 2023-55 du 2 février 2023 sur le déroulement des élections sénatoriales

La loi n° 2023-55 du 2 février 2023 sur le déroulement des élections sénatoriales a été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le **25 janvier 2023**, à l'occasion d'un **vote conforme** avec le texte adopté par le Sénat selon la procédure de législation en commission¹ le 30 novembre 2022 puis en séance publique le 6 décembre 2022.

Cette loi apporte des aménagements aux règles de droit commun en matière de propagande électorale, de communication des résultats et de financement des dépenses électorales de manière à tenir compte de la spécificité du scrutin sénatorial². Elle a trouvé à s'appliquer pour la première fois lors des **élections sénatoriales du 24 septembre 2023**.

L'article 1^{er} a ainsi prévu la non-application aux élections sénatoriales des **articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral**, de manière à rétablir les conditions de diffusion des résultats telles qu'elles existaient avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 ; en conséquence, les **résultats du premier tour des scrutins majoritaires peuvent être à nouveau communiqués dès la fin de la matinée** – le scrutin étant clos à 11 heures –, tandis que les résultats des scrutins proportionnels et ceux du second tour des scrutins majoritaires sont diffusés au fur et à mesure de la proclamation des candidats élus. L'article 1^{er} a également pour conséquence de rétablir, pour les candidats élus au premier tour dans les départements concernés par le scrutin majoritaire, la **possibilité de mener des actions de propagande entre la proclamation des résultats du premier tour et l'ouverture du second tour**.

L'article 2 assure **l'éligibilité au remboursement des dépenses de campagne engagées** par les candidats aux élections sénatoriales **entre les deux tours de scrutin** lorsque ceux-ci ont lieu le même jour.

¹ En application de l'article 47 ter du Règlement du Sénat.

² Le scrutin ayant lieu lors d'une journée électorale unique, dans les circonscriptions où l'élection se déroule au scrutin proportionnel, comme dans celles où l'élection se déroule au scrutin majoritaire.

L'article 3 étend l'application de la loi aux territoires d'outre-mer.

*

La loi n° 2023-55 du 2 février 2023 sur le déroulement des élections sénatoriales est d'application directe.

5. Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

Le projet de loi n° 140 (2022-2023) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture a été renvoyé à la commission des affaires sociales. La commission des lois a toutefois bénéficié d'une délégation au fond pour **les articles 13, 14, 15, 21, 22 et 30 de la loi** finalement adoptée.

L'article 13 de la loi a habilité le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive (UE) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 2017/1132 *concernant les transformations, fusions et scissions transfrontalières*. L'objectif poursuivi par le législateur européen est de garantir la liberté d'établissement des entreprises au sein du marché intérieur de l'Union européenne en harmonisant les règles relatives à leur mobilité. Le Gouvernement a pris **l'ordonnance n° 2023-393 le 24 mai 2023 portant réforme du régime des fusions, scissions, apports partiels d'actifs et opérations transfrontalières des sociétés commerciales**. Enfin, le I de l'article 4 du **projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, déposé au Sénat le 15 novembre 2023**, vient ratifier l'ordonnance précitée.

L'article 14 de la loi a modifié les articles L. 223-42 et L. 225-248 du code de commerce qui prévoyaient initialement, pour les sociétés anonymes et les sociétés à responsabilité limitée, que dans le cas où les capitaux propres d'une société deviennent inférieurs à la moitié de son capital social, l'assemblée générale des actionnaires ou les associés doivent se réunir rapidement pour décider de dissoudre ou non la société. En cas de non dissolution, la société a alors deux ans pour remédier à la situation, faute de quoi toute personne intéressée est en droit de demander sa dissolution. La nouvelle rédaction de ces articles modifie la nature de la sanction de dissolution, en la remplaçant par l'obligation d'apurer les pertes par une réduction du capital social, jusqu'à un minimum qui a été fixé par le **décret en Conseil d'État n° 2023-657 du 25 juillet 2023 fixant les seuils prévus aux articles L. 223-42 et L. 225-48 du code de commerce**. Le seuil de l'article L. 223-42 du code de commerce a été fixé à 1 % du total du bilan de la société constaté lors de la dernière clôture d'exercice et celui prévu pour l'article L. 225-48 du code de commerce est identique en l'absence de dispositions législatives ou

réglementaires imposant un capital social minimal ; dans le cas contraire, ce seuil correspond à la valeur la plus élevée entre 1 % du total du bilan de la société, constaté lors de la dernière clôture d'exercice, et le montant de capital social minimal associé à la forme sociale de la société.

L'article 15 de la loi a complété la transposition, jugée partielle par une récente décision du Conseil d'État, des directives 2014/23/UE et 2014/24/UE relatives au droit de la commande publique, en étendant à certaines infractions pénales entraînant une exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession le mécanisme de régularisation prévu par lesdites directives. **Cet article est d'application directe.**

L'article 21 de la loi crée un droit à l'information pour les agents publics. **D'application directe**, il a néanmoins donné lieu à la publication du décret en Conseil d'État n° 2023-845 du 30 août 2023 relatif à la communication aux agents publics des informations et règles essentielles relatives à l'exercice de leurs fonctions.

L'article 22 de la loi vise à rendre applicables aux personnels médicaux des établissements publics de santé les dispositions de transposition de la directive (UE) 2019/1152 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne introduites à l'article L. 115-7 du code général de la fonction publique par l'article 21 de la loi. **Cet article est d'application directe.**

L'article 30 de la loi modifie le dernier alinéa de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles afin d'intégrer un renvoi au règlement (UE) n° 2019/1111 du 25 juin 2019, entré en vigueur le 1er août 2022, dans la mesure où il vient remplacer le règlement (CE) 2201/2003 du 27 novembre 2003. **Cet article est d'application directe.**

6. Loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique

Issue d'une initiative du groupe Renaissance à l'Assemblée nationale, la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 vise à accompagner l'investissement de l'État, de ses établissements publics et des collectivités territoriales pour la rénovation énergétique de leurs bâtiments. Afin d'assouplir les conditions financières de mise en œuvre des contrats de performance énergétique (CPE), elle crée, pour une durée de cinq ans, **une expérimentation** permettant à la puissance publique de déroger au code de la commande publique et **ainsi de recourir au tiers financement pour les CPE** sous la forme de marché global de performance.

a) Les principales dispositions de la loi

L'article 1^{er} instaure à titre expérimental un nouveau dispositif juridique dérogeant à certains articles du code de la commande publique afin de permettre de recourir au paiement différé dans le cadre d'un marché global de performance. **Il ouvre ainsi la possibilité pour les personnes publiques d'avoir recours au tiers financement pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique** et de mettre à profit les économies engendrées pour la prise en charge du coût de ces derniers.

L'article 2 comporte des mesures additionnelles visant à clarifier le régime applicable aux marchés conclus en application de l'article 1^{er}, sur le modèle du régime applicable aux marchés de partenariats. Il prévoit des conditions spécifiques de recours au contrat telles que **l'analyse de la soutenabilité financière du projet ainsi que la réalisation d'une étude préalable démontrant l'intérêt du recours au dispositif**.

L'article 3 prévoit la transmission par le Gouvernement au Parlement **d'un rapport d'évaluation de l'expérimentation** dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.

L'article 4 ouvre la possibilité pour les structures de mutualisation publiques - les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les syndicats d'énergie et la métropole de Lyon - de prendre part à la réalisation des études et des travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics, ainsi que d'en assurer le tiers financement.

L'article 5 prévoit l'application de la loi en Polynésie française, en Nouvelle Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna, régies par le principe de spécialité législative.

b) *Une loi pleinement applicable par la publication des mesures d'application réglementaire*

Sur les 5 articles que compte la loi, 4 sont d'application directe, seul l'article 2 prévoyant trois mesures d'application réglementaire. **Au 25 mars 2024, la loi n° 2023-222 est pleinement applicable, les trois mesures d'application ayant été publiées.**

Pris en application de la division IV de l'article 2 de la loi, **le décret n° 2023-913 du 3 octobre 2023 détaille, premièrement, les modalités d'application relative à l'étude préalable au recours au contrat :**

- il mentionne l'ensemble des éléments devant figurer au sein de l'étude préalable au recours au contrat institué à l'article 3 de la loi ;
- il confie la réalisation de l'étude à l'acheteur chargé de conduire le projet ;
- il précise que l'évaluation du mode de réalisation du projet est soumise pour avis à un organisme expert créé par voie réglementaire.

Il convient néanmoins de relever que l'article 2 de la loi n° 2023-222 ainsi que l'article 3 du décret n° 2023-913 désignent l'organisme expert comme étant celui « *mentionné à l'article L. 2212-2 du code de la commande publique* », or l'article L. 2212-2 renvoie lui-même la création d'un organisme expert à une mesure d'application, n'ayant pas encore été prise.

Le décret n° 2023-913 du 3 octobre 2023 fixe également les conditions de lancement de la procédure de passation mentionnées à la division VI de l'article 2. Il confie aux ministres chargés du budget et de l'économie l'autorisation de lancement de la procédure de passation d'un marché global de performance énergétique à paiement différé pour les projets de l'État et de ses établissements publics.

Enfin, **en application de la division XI de l'article 2, le même décret définit les conditions de signature des marchés globaux de performance par l'État et ses établissements publics.** L'article 8 du décret n° 2023-913 du 3 octobre 2023 indique que le marché global de performance énergétique à paiement différé ne peut être signé qu'après avoir recueilli l'accord des ministres chargés du budget et de l'économie pour les projets de l'État, ainsi qu'après accord du ministère de tutelle pour les projets d'un établissement public de l'État.

*

La loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique **est pleinement applicable.**

7. Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions

La loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions est issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 22 décembre 2022.

Initialement composé de 19 articles, ce dernier a été enrichi lors de son examen au Sénat de cinq articles additionnels puis à l'Assemblée nationale par l'ajout de quatre articles additionnels. Modifié par la commission mixte paritaire, le projet de loi a été adopté définitivement par le Parlement le 11 avril 2023, puis promulgué le 19 mai 2023 après une censure partielle du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023.

Les 29 articles que compte la loi, dont la plupart ont été examinés par la commission des lois, prévoient **12 mesures d'application**. Parmi elles, au 19 avril 2024, **12 mesures ont été prises et celles qui demeurent manquantes - au nombre de 4 - sont, en réalité, des mesures d'application différées dont la date limite d'édition fixée par le législateur n'est pas encore échu**. Le **taux d'application de la loi qui en résulte est donc de 100 %**.

L'application des articles examinés au fond par d'autres commissions fait l'objet, pour chacune des commissions concernées, d'une fiche distincte dans le présent rapport.

Plus précisément, Agnès Canayer et Marie-Pierre de la Gontrie ont déposé au nom de la commission des lois, le 10 avril 2024, un rapport faisant le bilan d'application de ladite loi s'agissant des dispositions du titre III relatif à la sécurisation des JOP.

a) Les principales dispositions de la loi

La loi est structurée en cinq chapitres, répondant chacun à des préoccupations distinctes, bien que liées à l'objectif général de doter les pouvoirs publics des moyens nécessaires à l'organisation des JOP.

Le chapitre I^{er}, qui comporte les articles 1^{er} à 4, apporte les « adaptations nécessaires en matière d'offre de soins et de formation aux premiers secours ».

Afin de couvrir les besoins médicaux des athlètes, la loi contient deux articles, délégués au fond à la commission des affaires sociales, visant à permettre l'ouverture d'un centre de santé au sein du village olympique et paralympique dans des conditions dérogatoires de celles du droit commun (**article 1^{er}**) et à autoriser l'exercice des médecins étrangers dans le cadre des jeux Olympiques et Paralympiques (**article 2**).

L'article 3 autorise les vétérinaires à exercer la médecine et la chirurgie sur les animaux dans les lieux sous contrôle du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, dans le cadre de la préparation et du déroulement des épreuves équestres.

Enfin, l'article 4 intègre à l'article L. 726-1 du code de la sécurité intérieure des acteurs auparavant autorisés à réaliser des actions d'enseignement et de formation en matière de secourisme, et malencontreusement écartés par la loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 et la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021¹. Les services publics auxquels appartiennent les acteurs de la sécurité civile et les associations ayant la formation aux premiers secours dans leur objet pourraient ainsi être de nouveau habilités à délivrer des formations aux premiers secours, afin de conserver un vivier d'acteurs suffisants pour former aux gestes qui sauvent. Cette malfaçon a été corrigée par le décret n° 2024-242 du 20 mars 2024 relatif aux formations aux premiers secours qui, à son article 3, prévoit des dispositions visant à prolonger la validité des agréments préalablement obtenus par l'ensemble des acteurs précités pendant deux ans afin de leur permettre d'obtenir le nouvel agrément tout en maintenant leurs activités d'ici à leur régularisation.

Le chapitre II, constitué des articles 5 à 8, vise à « *renforcer la lutte contre le dopage* ».

L'article 5 est destiné à autoriser le Laboratoire antidopage français à **procéder à des tests génétiques sur des échantillons d'urine ou de sang prélevés auprès des sportifs** le temps des jeux Olympiques et Paralympiques et pendant leurs phases préparatoires, pour répondre aux demandes du Comité international olympique (CIO) de mise en conformité avec le Code mondial antidopage.

L'article 6 prévoit un régime particulier pour la réalisation des contrôles antidopage nocturnes en alignant la législation nationale sur les standards internationaux existants.

Introduit par le Sénat et voté conforme par l'Assemblée nationale, l'article 7 qui visait à permettre à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) de recevoir des informations de la part des agents de la cellule de renseignement financier nationale (Tracfin) a été jugé contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

L'article 8 est relatif à la lutte contre le dopage en Polynésie française. Il prévoit l'homologation des peines de prison figurant dans les deux lois de pays n° 2015-12 et n° 2015-13 du 26 novembre 2015 prises en ce domaine.

¹ Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent et loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

À l'exception de l'article 5, l'ensemble de ces articles ne prévoyant pas de mesure d'application particulière **sont d'application directe**. **L'article 5 quant à lui a fait l'objet du décret n° 2023-1157 du 7 décembre 2023** relatif aux analyses génétiques mentionnées à l'article L. 232-12-2 du code du sport et au traitement automatisé des données résultant de leur mise en œuvre, nécessaire à sa pleine application.

Le chapitre III comporte les articles 9 à 19 et vise à « *mieux garantir la sécurité* » des JOP. **L'ensemble des dispositions de cet article vise à doter les pouvoirs publics des moyens de sécuriser les JOP, évènement d'ampleur internationale inégalée.**

(1) Trois articles concernent l'utilisation des images prises sur la voie publique.

L'article 9 procède à une mise en conformité des dispositions relatives à la vidéoprotection du code de la sécurité intérieure avec le Règlement général de protection des données (RGPD) et la loi « Informatique et libertés ».

L'article 10 vient quant à lui **permettre, à titre expérimental, l'utilisation de traitements algorithmiques sur les images captées par les dispositifs de vidéoprotection et les drones afin de détecter et de signaler des évènements prédéterminés susceptibles de menacer la sécurité des personnes**. Il s'agit d'une innovation majeure, puisque c'est la première fois que des dispositifs d'intelligence artificielle seraient utilisés dans l'espace public en matière de sécurité.

L'article 13 permet aux agents de la RATP et de la SNCF présents au sein du centre de coordination opérationnelle de la sécurité dans les transports d'Île-de-France (CCOS) **de voir des images prises sur la voie publique dans la mesure où celles-ci concernent les « abords immédiats » de leurs emprises**. Il leur permettra également de voir les images prises par les caméras de l'autre opérateur.

(2) Un article vise ensuite à **assurer une unité de commandement sur la « plaque parisienne » pour toute la durée des JOP**, résultant du souhait du CIO de disposer d'un interlocuteur unique.

L'**unité de commandement** est assurée par l'article 14 qui **étend, pendant la stricte période des Jeux, les compétences en matière de sécurité du préfet de police de Paris aux quatre départements de la grande couronne parisienne**.

(3) Cinq articles visent ensuite à assurer une meilleure sécurisation des grands événements accueillis par la France.

L'accès aux grands événements exposés, par leur ampleur ou leurs circonstances particulières, à un risque exceptionnel de menace terroriste est soumis à autorisation de l'organisateur, après enquête administrative. Les participants et spectateurs sont exonérés de cette autorisation.

Trois évolutions de cette procédure d'enquête administrative figurent aux **articles 11 et 15** de la loi :

- **l'élargissement de cette procédure aux zones de retransmission de ces évènements ;**

- plus substantiellement, **la suppression de l'exonération dont bénéficient les participants**, qui pourront en conséquence également faire l'objet d'un criblage préalable à l'évènement ;

- de façon analogue, à l'initiative du Sénat, l'ouverture, à titre expérimental, de la faculté de diligenter une enquête administrative de sécurité préalablement à l'affectation de personnels intérimaires sur des missions en lien direct avec la sécurité des personnes ou des biens au sein d'entreprises de transport public, de marchandises dangereuses ou de gestion d'infrastructures.

En outre, **l'article 16** offre la possibilité pour les gestionnaires d'enceintes sportives, récréatives ou culturelles de s'équiper de scanners corporels à ondes millimétriques pour remplacer les palpations de sécurité opérées par les agents de sécurité privée, à l'instar de ce qui est déjà pratiqué dans le domaine de la sécurité aéroportuaire. L'utilisation de ce dispositif d'imagerie serait soumise au consentement des personnes et des garanties relatives au respect de la vie privée des personnes sont prévues.

Enfin, **l'article 12**, introduit par l'Assemblée nationale, vise à favoriser l'emploi des étudiants étrangers en tant qu'agents de sécurité privée pendant la durée des jeux Olympiques et Paralympiques en permettant que le temps de travail accompli comme agent de sécurité privée par un étudiant étranger du 1er juillet 2024 au 15 septembre 2024 ne soit pas décompté pour calculer la durée d'activité professionnelle salariée autorisée pour tout étranger titulaire d'un titre de séjour pour motif d'études.

Délégués au fond à la commission de la culture, les **articles 17 et 18** tendent enfin à renforcer les sanctions pour les infractions commises à l'occasion des manifestations sportives.

Le bilan de l'application de ce chapitre a fait l'objet **d'un rapport de contrôle spécifique de la commission des lois déposé le 10 avril 2024.**

Comme l'ont constaté les rapporteuses, ces mesures législatives nécessitaient, pour être pleinement applicables, l'édiction de quatre mesures réglementaires¹. Entre le 9 août et le 27 novembre 2023 – soit dans un délai de moins de six mois après la promulgation de loi – **l'ensemble des mesures d'application ont été prises**, tandis que deux mesures complémentaires sont venues compléter le dispositif². Si l'adoption, conformément aux intentions du législateur, de ces mesures ne peut qu'être saluée, il n'en demeure pas moins regrettable que le pouvoir réglementaire ait mis plus de trois mois à édicter le décret d'application de l'expérimentation de la vidéoprotection

¹ Pour l'article 9, il s'agit du décret n° 2023-1102 du 27 novembre 2023. Pour l'article 10, ont été pris les décrets n° 2023-828 du 28 août 2023 et n° 023-855 du 4 septembre 2023. Ce dispositif a été complété par le décret n° 2023-939 du 11 octobre 2023.

² Décrets n° 2023-1388 du 29 décembre 2023 et n° 2024-107 du 14 février 2024 pour l'application de l'article 14.

« augmentée » et plusieurs mois encore pour la constitution du comité de suivi et d'évaluation, dit « Comité Vigouroux »¹. Cela a **retardé la mise en œuvre effective de ces technologies nouvelles, limitant le temps utile d'expérimentation** conféré par le législateur au pouvoir réglementaire pour déployer cette nouvelle technologie afin d'espérer sa pleine opérationnalité pour l'été 2023.

La loi comporte ensuite plusieurs mesures disparates visant à assurer la bonne organisation des jeux Olympiques et Paralympiques réunies dans un quatrième chapitre. Il s'agit :

- de **l'article 20**, introduit à l'initiative la commission de la culture du Sénat, qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport de la Cour des comptes, sur l'organisation, le coût, et l'héritage des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, avant le 1er octobre 2025 ;

- de **l'article 21**, délégué au fond à la commission de la culture, qui vise à étendre la dérogation légale aux interdictions de publicité dans l'espace public pour le relais de la flamme olympique et le compte-à-rebours ;

- de **l'article 22**, délégué au fond à la commission de la culture, qui vise à étendre la dérogation légale temporaire aux interdictions de publicité dans l'espace public pour la durée de la Coupe du monde de rugby ;

- de **l'article 23**, qui vise à prolonger les fonctions de l'actuel délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques jusqu'au 31 décembre 2024, celui-ci atteignant la fin de sa période dérogatoire en décembre 2023 ;

- de **l'article 24**, qui tend à permettre à la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) d'évoluer à partir de la fin des Jeux en transférant progressivement son activité vers celle des établissements fonciers et d'aménagement de l'État ;

- de **l'article 25**, délégué au fond à la commission des affaires sociales, qui prévoit des dérogations à la règle du repos dominical dans les communes d'implantation des sites de compétition et les communes limitrophes ;

- de **l'article 26**, qui vise à expérimenter jusqu'au 31 décembre 2024 et sur la zone de compétence du préfet de police de Paris, des autorisations de stationnement spécifiques pour les taxis accessibles aux personnes utilisatrices de fauteuils roulants, valables pour une durée de cinq ans ;

- de **l'article 27**, qui tend à permettre, pendant la période des JOP, au gestionnaire du service Vélib' Métropole de confier à des tiers, par convention de mandat, la vente de titres, sur le modèle des dispositions applicables aux autorités organisatrices de la mobilité ;

¹ Décret du 28 novembre 2023 portant nomination du président du comité d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques d'images légalement collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs.

- et, de **l'article 28**, qui a ouvert la possibilité, pour l'autorité administrative compétente, de fixer un signe distinctif permettant de reconnaître facilement les taxis accessibles aux personnes à mobilité réduite.

À l'exception de l'article 26, **l'ensemble de ces articles sont d'application directe. L'article 26 est depuis le 28 juillet 2023 totalement applicable.** En effet, le décret n° 2023-683 du 28 juillet 2023 relatif aux modalités d'application de l'article 26 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions a défini les caractéristiques auxquelles doivent répondre les personnes morales pour prétendre à cette expérimentation, le processus et les critères de sélection ainsi que les obligations auxquelles seront soumises les personnes morales ayant bénéficié d'autorisations de stationnement dans ce cadre.

Enfin, un dernier chapitre comporte un article unique - **l'article 29** - qui tend à assurer l'application des dispositions de la loi dans les territoires ultramarins. Cet article, en ce qu'il a substitué à une habilitation à légiférer par ordonnance, des dispositions nécessaires à l'application et à l'adaptation de la loi, est d'application directe.

b) La publication des mesures réglementaires d'application et de rapports du Gouvernement au Parlement encore en attente

Plusieurs articles de la loi n° 2023-380 prévoient, au total, quatre rapports du Gouvernement au Parlement, à l'issue des expérimentations et une mesure d'application d'entrée en vigueur différée.

Il s'agit :

- à **l'article 5**, du rapport d'évaluation de la mise en œuvre de cet article par le Gouvernement au parlement avant le 1^{er} juin 2025 ;

- à **l'article 10, du rapport d'évaluation** de la mise en œuvre de l'expérimentation de la vidéoprotection intelligente, avant le 31 décembre 2024, **ainsi que du décret en Conseil d'État** pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés fixant le contenu dudit rapport ;

- à **l'article 20**, du rapport sur l'organisation, le coût et l'héritage des JOP, devant être remis avant le 1^{er} octobre 2025 par la Cour des comptes au Parlement ;

- et à **l'article 26**, du rapport d'évaluation de l'expérimentation de l'élargissement des compétences du préfet de police de Paris en matière d'accessibilité des transports publics particuliers aux personnes utilisatrices de fauteuil roulant devant être remis par le Gouvernement au Parlement avant le 30 juin 2025.

La commission des lois du Sénat restera vigilante à la transmission de l'ensemble de ces rapports et à l'édition des dernières mesures d'application dans des temps compatibles avec le contrôle et le suivi des expérimentations votées dans le cadre des JOP dans la perspective d'une éventuelle

pérennisation de tout ou partie de ces dispositifs. Ainsi, s'il est évident que compte tenu de l'ampleur inédite des JOP certaines mesures ne trouveront plus leur utilité opérationnelle lors d'autres événements, il apparaît indispensable d'inscrire la réflexion des moyens de la sécurisation des grands événements dans un temps long, singulièrement dans la perspective de l'organisation de prochaines manifestations olympiques ou sportives sur le territoire national.

Au surplus, la commission rappelle son attachement à une évaluation précise, transdisciplinaire, transparente et associant un large panel d'acteurs, des expérimentations votées par le Parlement, plus encore en matière de technologies nouvelles au service de la sécurisation. Seule une évaluation irréprochable sur le plan méthodologique sera à même d'accompagner le législateur dans son choix de pérenniser un dispositif existant, dans son contenu actuel ou sous une forme modifiée compte-tenu des résultats de ladite expérimentation. Sur ce point, elle demeure convaincue qu'une information transparente et fiable du Parlement conditionne, pour partie, l'acceptabilité sociétale de certaines solutions - elle-même indispensable à la confiance dans les moyens mis à disposition des pouvoirs publics pour assurer la sécurité de tous - en ce qu'elle permet, notamment, de renforcer la pédagogie autour des solutions technologiques déployées.

*

La loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions est totalement applicable.

8. Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire

La loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire est issue d'une proposition de loi déposée le 31 janvier 2023 par le député Sacha Houlié, président de la commission des lois. Elle vise à faire face à deux difficultés majeures : le coût et les délais d'obtention du permis de conduire.

Elle a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Sur les 7 articles que compte la loi, **4 articles sont d'application directe**, 2 articles prévoient au moins une mesure d'application réglementaire et 1 article prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement.

Au 31 mars 2024, aucune mesure d'application n'a été publiée, sur les 3 prévues.

a) Les dispositions de la loi

L'article 1^{er} prévoit la création d'une plateforme numérique nationale gérée par France Travail recensant l'ensemble des aides proposées par l'État

et les collectivités territoriales pour la préparation du permis de conduire. Dans le cadre de l'examen en séance publique de cet article en première lecture, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement renvoyant à **un décret en Conseil d'État** le soin de préciser ses modalités de mise en œuvre.

L'article 2 a simplifié le cadre juridique permettant d'organiser dans les lycées, en dehors du temps scolaire, l'épreuve théorique du permis de conduire et a élargi cette possibilité à la préparation de cette même épreuve. Auparavant, cette organisation était subordonnée à une autorisation du président du conseil régional prise après avis du conseil d'administration de l'établissement et, le cas échéant, accord de la collectivité propriétaire des bâtiments. Elle ne pouvait être accordée qu'après qu'une convention a été conclue entre le représentant de la région ou de la collectivité territoriale de Corse, celui de l'établissement et la personne physique ou morale qui désire organiser ces activités. Désormais, elle est possible sur autorisation du représentant de l'établissement, après conclusion d'une convention avec le représentant de la collectivité propriétaire des bâtiments et la personne physique ou morale qui désire organiser ces activités. Cet article est **d'application directe**.

L'article 3 vise à étendre la possibilité d'utiliser le compte personnel de formation (CPF) à toutes les catégories de permis de conduire d'un véhicule terrestre à moteur. Auparavant, sa mobilisation n'était possible que pour financer les formations à certaines catégories de permis de conduire (B, C1, C, D1, D, C1E, CE, D1E et DE). Cet article a donc étendu cette possibilité à toute autre catégorie de permis de conduire, soit notamment ceux relatifs aux motos légères ou puissantes (catégories A1, A2 et A), les voiturettes sans permis (permis B1) ainsi qu'aux examens autorisant les titulaires d'un permis B à tracter des remorques plus lourdes (permis B96 et BE). L'article prévoit que les conditions et les modalités d'éligibilité au CPF des formations concernées sont précisées par **décret**, après consultation des partenaires sociaux. Il est entré en vigueur au 1er janvier 2024.

L'article 4 prévoit la transmission à la Caisse des dépôts et consignations des informations relatives à l'existence, à la catégorie et à la validité du permis de conduire, afin de lui permettre d'exercer sa mission de gestionnaire du CPF dans de bonnes conditions. Il est **d'application directe**.

L'article 5 a permis de recourir aux agents publics ou contractuels comme examinateurs des épreuves de conduite du permis B dans l'ensemble des départements. Auparavant, ce recours n'était prévu que dans les seuls départements où le délai médian entre deux présentations d'un même candidat est supérieur à 45 jours. L'article est **d'application directe**.

L'article 6 a permis de faire bénéficier les examinateurs des centres organisant, pour le compte de l'État, le passage du code de la route ou des épreuves pratiques des permis de conduire de véhicules du groupe lourd de la même protection que les inspecteurs ou examinateurs du permis de conduire lorsque celui-ci est organisé par l'État. Ainsi, dès lors qu'une

infraction aura été commise, le préfet pourra, dans les 24 heures qui suivent la transmission de l'information, interdire à titre provisoire à l'auteur de faits de se présenter à l'examen pratique ou théorique du permis de conduire. Le juge devra ensuite obligatoirement prononcer la peine complémentaire d'interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus, sauf s'il en décide autrement en raison des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. L'article est **d'application directe**.

L'article 7 a prévu la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur la possibilité d'abaisser l'âge d'obtention du permis de conduire.

b) Les mesures d'application en attente

Deux articles de la loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire prévoient une mesure d'application réglementaire.

Aucune n'a encore été publiée bien que l'échéancier du Gouvernement annonce des publications en décembre 2023 ou en mars 2024.

S'agissant de l'article 1^{er}, le **décret en Conseil d'État** devant préciser les modalités de mise en œuvre de la plateforme recensant l'ensemble des aides disponibles pour la préparation du permis de conduire **n'a pas été pris**. Selon l'échéancier du Gouvernement, sa publication était pourtant envisagée en mars 2024.

S'agissant de l'article 3, le décret devant préciser, après consultation des partenaires sociaux, les conditions et les modalités d'éligibilité au CPF de la préparation aux épreuves théoriques et pratiques de toutes les catégories de permis de conduire d'un véhicule terrestre à moteur, **n'a pas été pris**. Selon l'échéancier du Gouvernement, sa publication était pourtant envisagée en décembre 2023.

L'application de ce dernier article constitue un **point de vigilance important**. En effet, le rapport de Loïc Hervé fait au nom de la commission des lois identifiait un important enjeu financier, alors qu'environ 160 000 personnes passent chaque année le permis moto et qu'en conséquence l'impact budgétaire de la mesure pourrait s'élever jusqu'à 360 millions d'euros selon la Caisse des dépôts et consignations. Cet enjeu impose de veiller à préserver un lien avec l'emploi dans les dispositifs financés par le CPF. L'entrée en vigueur différée au 1er janvier 2024 de la mesure visait ainsi non seulement à donner à la Caisse des dépôts et consignations le temps de procéder aux développements techniques nécessaires, mais également à permettre la consultation des partenaires sociaux. Le rapporteur soulignait que ces discussions étaient « cruciales pour déterminer les conditions de soutenabilité financière de cette extension - est actuellement évoquée la possibilité de ne financer qu'un seul permis par personne - et les modalités de maintien d'un lien avec l'employabilité des titulaires des droits à la formation ».

Enfin, le **rapport prévu par l'article 7** sur la possibilité d'abaisser l'âge d'obtention du permis de conduire qui devait être remis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 21 décembre 2023, **n'a pas été remis**. En revanche, le décret n° 2023-1214 du 20 décembre 2023 est venu abaisser cet âge à 17 ans pour le permis B, rendant de fait désormais caduque cette disposition.

*

La loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire **est partiellement applicable**.

9. Loi n° 2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires

Issue d'une initiative de Françoise Gatel, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, la loi n° 2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires a modifié **les règles relatives au remplacement des conseillers communautaires en cas de démission au cours du mandat** afin d'éviter toute vacance prolongée du siège et pour permettre aux communes d'être représentées en permanence au sein des conseils communautaires.

À cet effet, **l'article unique** de la proposition de loi a modifié le code électoral pour prévoir **deux dérogations aux règles relatives à l'application du principe de parité** au sein des conseils communautaires. Désormais, au terme de la première année d'installation du conseil municipal, en cas de vacance de siège au sein d'un conseil communautaire, le poste vacant peut être pourvu :

- par le premier candidat élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement suivant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu, **sans tenir compte de son sexe** ;

- à défaut, par le premier conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement élu sur la liste correspondante dans candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire, **sans tenir compte de son sexe**.

*

La loi n° 2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires ne nécessitait aucune mesure d'application. **Elle est d'application directe**.

10. Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces

Si le projet de loi n° 531 (2022-2023) visant à donner à la douane les moyens de lutter contre les nouvelles menaces a été renvoyé à la commission des finances, la commission des lois a bénéficié d'une délégation au fond pour les articles 1^{er} à 5, 8, 11 et 11 *ter* du texte, qui sont devenus les articles 1^{er} à 5, 9, 19 et 21 de la loi finalement adoptée.

Les **articles 1^{er} à 5** visaient à mettre le droit de visite douanière en conformité avec la Constitution après la censure prononcée par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022.

L'**article 2** prévoyait l'intervention de deux arrêtés :

- le premier, de la compétence du ministre chargé des douanes, pour définir les ports, les aéroports et les gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international ;

- le second, de la compétence conjointe des ministres chargés des douanes et des transports, pour fixer la liste des lignes ferroviaires effectuant une liaison internationale et présentant des caractéristiques particulières de desserte et des arrêtés présentant des spécificités justifiant des modalités de contrôle douanier adaptées.

Ces deux arrêtés ont été pris le 18 juillet 2023 : il s'agit, respectivement, de l'arrêté du 18 juillet 2023 établissant la liste des ports, aéroports, gares ferroviaires et gares routières ouverts au trafic international relevant du 3° de l'article 60-1 du code des douanes et de l'arrêté portant application de l'article 60-1, 5° du code des douanes.

L'**article 9** autorise, dans des conditions d'habilitation devant être définies par un décret, les agents des douanes à recourir à des dispositifs de captation et de sonorisation. Ledit décret a été pris (décret n° 2024-271 du 27 mars 2024 modifiant le décret n° 2004-976 du 15 septembre 2004 fixant les conditions d'habilitation des agents des douanes visés aux articles 67 bis et 67 bis-4 du code des douanes). Ce texte prévoit l'intervention d'un arrêté pour désigner « *les services d'affectation des agents habilités aux procédures spéciales d'enquête* » : celui-ci a été publié le même jour (arrêté du 27 mars 2024 désignant les services et unités d'affectation des agents des douanes habilités aux procédures spéciales d'enquête douanière visées à la section VII du chapitre IV du titre II du code des douanes) et constitue une mesure d'application non prévue.

L'**article 19**, relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation étendant la durée de conservation des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI) et autorisant le recours à un nouveau traitement de données, suppose l'intervention d'un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, pour déterminer les critères de recherche utilisés par le traitement

précité, les catégories de données traitées, les mesures mises en œuvre pour écarter l'exploitation des photographies des occupants des véhicules et pour assurer la sécurité des données stockées, le nombre maximal de dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules concernés ainsi que les axes de circulation où ils sont installés sur le territoire. Ce décret n'a pas vocation à être publié ; toutefois, le sens de l'avis émis par la Cnil est rendu public.

Ce décret n'a pas été pris.

L'article 21 instituait la catégorie des agents de police judiciaire des finances, dont la mise place supposait l'intervention d'un décret en Conseil d'État, de même que la définition des modalités selon lesquelles ces agents devaient se trouver placés sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire. Ce décret a été récemment pris (décret n° 2024-302 du 2 avril 2024 portant adaptation du code de procédure pénale et d'autres dispositions réglementaires à la création de l'Office national anti-fraude et d'agents de police judiciaire des finances, dont le chapitre II est relatif aux agents de police judiciaire des finances).

Cet article a également donné lieu à une **mesure d'application non-prévue**, avec un décret simple n° 2024-235 du 18 mars 2024 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Office national anti-fraude », qui prévoit notamment le rattachement audit Office des agents de police judiciaire des finances.

*

La loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces **est**, dans les domaines relevant de la compétence de la commission des lois, **partiellement applicable**.

11. Loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique

La loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 a été adoptée en lecture définitive par le Sénat le 6 juillet 2023, après qu'un accord a été trouvé en commission mixte paritaire le 28 juin 2023.

Cette loi a pour objectif de féminiser les postes à responsabilités dans les trois versants de la fonction publique. À cette fin, elle relève de 40 % à 50 % le quota de « primo-nominations » de personnes de chaque sexe dans un certain nombre de postes, introduit une règle portant sur le « stock » d'emplois, et prévoit des sanctions en cas de non-respect de ces obligations.

Sur les **10 articles** que compte la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023, **7 sont d'application directe ; 3 nécessitent une mesure d'application** (l'un de ces articles entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2026 seulement).

L'article 4 de la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 **étend le champ des emplois soumis à l'obligation de nominations équilibrées** pour y inclure

notamment les **fonctions de chefs de service et de chefs de pôle dans les établissements de santé** dans lesquels le nombre de ces fonctions est au moins égal à un **nombre défini par décret**.

Ce décret est **paru au Journal officiel du 31 décembre 2023 (décret n° 2023-1381 du 28 décembre 2023** modifiant les règles applicables aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique).

L'**article 9** de la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 crée un index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans les trois versants de la fonction publique (nouvel article L. 132-9-3 du code général de la fonction publique - CGFP) ; il prévoit des pénalités financières en cas de non-respect de l'obligation de publication et en cas de persistance, au-delà d'un délai de trois ans, de résultats inférieurs à une **cible définie par décret** (nouvel article L. 132-9-5 du CGFP).

Non prévu explicitement par l'article L. 132-9-3 du CGFP créé par l'article 9 de la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023, le **décret n° 2023-1136 du 5 décembre 2023 a défini les indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes** ainsi qu'aux actions mises en œuvre pour les supprimer et aux objectifs de progression. Il a également précisé leurs conditions de publication ainsi que le montant forfaitaire de la contribution prévue à l'article L. 132-9-4 du CGFP.

Prévu par l'article L. 132-9-5 du CGFP, le **décret n° 2023-1137 du 5 décembre 2023 relatif aux modalités de calcul des indicateurs** définis à l'article 1er du décret n° 2023-1136 du 5 décembre 2023 précise la cible à atteindre par les employeurs et la période de référence sur laquelle les indicateurs doivent être calculés. Il indique les agents qui sont comptabilisés dans l'index et les éléments de rémunération dont il doit être tenu compte. Il prévoit enfin la méthode de calcul des indicateurs et barème à appliquer aux résultats obtenus.

Les **IV et V de l'article 2** de la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 prévoient **qu'à compter du 1^{er} janvier 2026**, les nominations dans les **emplois des cabinets ministériels et les emplois du cabinet du Président de la République** doivent concerner 50 % de personnes de chaque sexe. La définition de la **liste des emplois** en question est renvoyée à un **décret**, qui **n'a pas encore été pris** à la date du 20 mars 2024. L'échéancier d'application ne précise pas la date de publication envisagée pour ce décret.

*

La **loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023** visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique est **entièrement applicable au 20 mars 2024**.

La **seule mesure d'application prévue par la loi qui n'a pas encore été prise** concerne une **disposition dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2026**. Il conviendra donc de vérifier, dans le rapport sur

l'application des lois du printemps 2026, que ce décret aura bien été pris d'ici là pour permettre l'application de l'intégralité de l'article 2 de la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023.

12. Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023

La loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 20 juillet 2023, dans la rédaction issue du Sénat qui a adopté le texte le 18 juillet 2023. Le Parlement a donc fait preuve d'une particulière célérité pour l'examen d'une loi d'urgence, censée accélérer la reconstruction des bâtiments dégradés lors des émeutes de l'été 2023.

Cette loi comporte trois articles, qui habilitent chacun le Gouvernement à **légiférer par ordonnance** afin de prendre des mesures dérogatoires au droit de l'urbanisme (article 1^{er}), au droit de la commande publique (article 2) et aux règles de financement des opérations d'investissement des collectivités territoriales (article 3).

La commission des lois a été saisie au fond de l'article 2.

Cet article assouplit, pour les seuls bâtiments ayant fait l'objet de dégradations lors des violences urbaines de l'été 2023, les conditions dans lesquelles les acheteurs publics peuvent déroger à deux principes forts de la commande publique : le principe de publicité et le principe d'allotissement. Ces mesures devaient faire l'objet de la publication d'une ordonnance, dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la loi.

Cette ordonnance a été publiée le 26 juillet 2023, dès le lendemain de la promulgation de la loi. Il s'agit de **l'ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023** portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaires à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

Cette ordonnance comporte cinq articles, **qui respectent le périmètre de l'habilitation voté par le Parlement.**

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 26 juillet 2023 autorise les acheteurs publics concernés par la reconstruction de bâtiments dégradés pendant les émeutes à **passer des marchés publics sans publicité mais avec mise en concurrence pour des travaux dont le montant est inférieur à 1,5 million d'euros hors taxes**, soit un fort rehaussement par rapport au seuil de droit commun de 100 000 euros.

La même dérogation est autorisée pour les lots dont le montant est inférieur à 1 000 000 d'euros hors taxes, à la condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

Par dérogation au principe d'allotissement, l'article 2 autorise **le recours à un marché unique** et l'article 3 **assouplit les conditions de recours aux marchés de conception-réalisation**.

Enfin, l'article 4 précise que les dérogations ouvertes par l'ordonnance du 26 juillet 2023 sont **applicables pendant une période de neuf mois** et l'article 5 confie la responsabilité de l'application de ladite ordonnance à la Première ministre et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

*

L'article 2 de la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 est **entièrement applicable**.

13. Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite

La loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite a été déposée le 18 octobre 2022 par le député Guillaume Kasbarian et les membres du groupe Renaissance. Elle a été adoptée définitivement par le Sénat, après deux lectures dans chaque chambre, la procédure accélérée n'ayant pas été engagée par le Gouvernement.

Sur les 13 articles que compte la loi, **11 articles sont d'application directe**, et **2 articles**, les articles 11 et 12, **prévoient respectivement une et trois mesures d'application réglementaire**.

Au 31 mars 2024, **aucune mesure d'application n'a été publiée**, sur les quatre prévues.

a) Les principales dispositions de la loi

La loi est structurée en trois chapitres, répondant chacun à des préoccupations distinctes, bien que liées à l'objectif général de fluidification du marché locatif par la lutte contre l'occupation illicite des logements.

Le chapitre I^{er}, qui comporte les articles 1^{er} à 8, vise à « *mieux réprimer le squat* ».

Pour cela, l'**article 1^{er}** a créé deux nouvelles infractions pénales afin d'étendre à tous les locaux la protection du domicile face aux occupations frauduleuses. L'**article 2** a supprimé la faculté dont dispose le juge d'accorder des délais aux squatteurs dont l'expulsion a été judiciairement ordonnée. L'**article 3** a augmenté la peine encourue en cas de violation du domicile, pour

la porter à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. L'**article 4** a créé un nouveau délit, afin de sanctionner d'une amende de 3 750 euros la propagande et la publicité en faveur de méthodes facilitant ou encourageant la violation d'un domicile. L'**article 5** a triplé la peine encourue en cas d'usurpation du titre de propriétaire aux fins de louer un bien immobilier.

L'**article 6 a**, d'une part, clarifié la notion de domicile afin d'y inclure tous les locaux d'habitation contenant des biens meubles, y compris les résidences secondaires, et, d'autre part, effectué des ajustements concernant la procédure administrative d'évacuation forcée prévue à l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite loi Dalo, afin de la rendre applicable à tous les locaux d'habitation et de renforcer sa bonne exécution par les services préfectoraux en leur imposant de collaborer avec les services fiscaux.

L'**article 7**, qui visait à transférer la responsabilité du propriétaire vers l'occupant sans droit ni titre en cas de dommages résultant d'un défaut d'entretien, a été déclaré contraire à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023.

Enfin, l'**article 8** a pérennisé le dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants, qui avait été introduit à titre expérimental en 2009.

Aucun de ces articles ne prévoyant de mesures d'application réglementaire, **le chapitre I^{er} de la loi n° 2023-668 est donc entièrement applicable.**

Le chapitre II, constitué des articles 9 à 11, vise à « *sécuriser les rapports locatifs* ».

L'**article 9** a systématisé, dans les contrats de bail, les clauses de résiliation de plein droit et a limité la faculté du juge d'en suspendre les effets.

L'**article 10** a réduit plusieurs délais de la procédure contentieuse du litige locatif et a modifié les règles relatives à la rédaction et à la transmission des diagnostics sociaux et financiers qui structurent l'accompagnement social des locataires en difficultés et éclairent le juge dans l'élaboration de son jugement.

L'**article 11** prévoit qu'un décret en Conseil d'État clarifie et harmonise les règles d'évaluation de l'indemnisation à laquelle ont droit les propriétaires lorsque le préfet leur refuse le concours de la force publique pour expulser un locataire défaillant à l'issue de la procédure judiciaire.

Le chapitre III, intégralement issu d'ajouts du Sénat, comporte les articles 12 et 13 et vise à « *renforcer l'accompagnement des locataires en difficulté* ».

L'**article 12** a accru le rôle et les prérogatives des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex).

Enfin, **l'article 13** a étendu au préfet et aux Ccapex la faculté de saisine du juge pour que soit octroyé ou suspendu un accompagnement social personnalisé (MASP) de niveau 3 pour les locataires défaillants lorsqu'il appert que leurs difficultés de paiement résulteraient principalement d'une mauvaise gestion de leurs ressources financières.

b) La publication des mesures réglementaire d'application encore en attente

Les articles 11 et 12 de la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 prévoient, au total, quatre mesures d'application réglementaire.

Aucune n'a encore été publiée à la date du 31 mars 2024. Contrairement à l'usage, **aucun échéancier d'application n'a en outre été publié** par le Gouvernement sur le site Légifrance.

Il s'agit :

- à **l'article 11**, du décret précisant les modalités d'évaluation de la réparation due au propriétaire en cas de refus, par le préfet, du concours de la force publique afin d'exécuter une mesure d'expulsion ;

- à **l'article 12** :

▪ du décret définissant le délai dont dispose le commissaire de justice pour informer la Ccapex de toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée ou accordant des délais de paiement au locataire déficient ;

▪ du décret fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la Ccapex, et notamment du système d'information qui en permet la gestion ;

▪ du décret précisant les modalités d'application de l'article L. 824-2 du code de la construction et de l'habitation, lequel prévoit une saisine de la Ccapex lorsque le bénéficiaire d'une aide personnelle au logement (APL) ne règle pas la dépense de logement, afin qu'elle décide ou non du maintien du versement de l'APL. Pour cela, le diagnostic social et financier du locataire lui est transmis.

Les deux premiers décrets constituent des mesures nouvelles. En revanche, **les deux derniers décrets étaient déjà prévus par les versions antérieures des articles que la loi n° 2023-668 a modifiés.**

Le décret fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la Ccapex est le décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives. À la date du 31 mars 2024, **il n'a cependant pas été modifié pour tenir compte des évolutions résultant de la loi n° 2023-668**, notamment la possibilité, pour le président de la métropole, d'assurer la coprésidence de la Ccapex, en sus du préfet et du président du conseil départemental.

Les modalités d'application de l'article L. 824-2 du code de la construction et de l'habitation ont été – partiellement – précisées par le décret n° 2019-772 du 24 juillet 2019 relatif à la partie réglementaire du livre VIII du

code de la construction et de l'habitation. À l'instar du décret régissant la composition et le fonctionnement de la Ccapex, **il n'a pas été actualisé pour tenir compte des évolutions résultant de la loi n° 2023-668**, notamment pour déterminer les modalités de saisine de la Ccapex par les caisses d'allocations familiales ou par les caisses de mutualité sociale agricole.

Interrogé à deux reprises, **le ministère du logement n'a pas été en mesure de fournir une explication sur l'absence de publication et d'actualisation de ces quatre mesures règlementaires.**

*

La loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite **est partiellement applicable.**

C. TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 30 AVRIL 2024

M. François-Noël Buffet, président. – Comme chaque année à cette période, notre commission se penche sur les principales caractéristiques de l'application des lois que nous avons été amenés à examiner au fond au cours de l'année parlementaire 2022-2023. Cet exercice s'achèvera le mardi 28 mai par un débat en séance.

Au cours de l'année parlementaire 2022-2023, la commission des lois a été conduite à examiner au fond 10 des 44 lois promulguées, ce qui représente 23 % du total, hors traités et conventions internationales. À cela s'ajoutent 3 lois dont l'examen au fond de certains articles avait été délégué à notre commission.

Outre ces 10 lois promulguées, l'activité législative de notre commission est demeurée soutenue, avec l'examen de 20 autres projets et propositions de loi, dont 7 ont été promulgués après la date du 30 septembre 2023 ; ils ne sont donc pas pris en compte dans le présent état des lieux. Au total, au cours de cette session parlementaire, nous aurons donc examiné 30 textes, soit trois par mois si l'on fait abstraction des périodes de suspension.

Nous pouvons, par ailleurs, nous réjouir du fait que 8 des 10 textes promulgués soient d'origine parlementaire, dont 5 émanant du Sénat, à savoir la proposition de loi visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce, présentée par Nathalie Goulet ; la proposition de loi visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression, présentée par Nathalie Delattre et plusieurs collègues ; la proposition de loi sur le déroulement des élections sénatoriales, que j'ai présentée ; la proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires, présentée par Françoise Gatel et plusieurs collègues ; et la proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, présentée par Dominique Vérien, Annick Billon et Martine Filleul et plusieurs de leurs collègues.

L'accroissement de la proportion de lois d'origine parlementaire en 2022-2023 entraîne automatiquement une réduction de la part des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée, qui représentent malgré tout 60 % de l'ensemble. Les 6 textes examinés dans le cadre de cette procédure ont été adoptés en 127 jours en moyenne, contre 220 jours lors de la session précédente. Nous nous rapprochons ainsi de la moyenne de 119 jours atteinte durant la session 2020-2021, qui avait été marquée par la

multiplication des textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire. Aussi, ce recours à la procédure accélérée, censé, d'après la Constitution, demeurer une exception, persiste à nous contraindre à des délais d'examen excessivement resserrés, qui ne sont pas réellement justifiés par l'urgence des circonstances. Cette observation est récurrente, cette année de référence le confirme encore.

Après vous avoir présenté les particularités de ces dix lois, j'en viens à présent à leur degré d'application au regard des mesures réglementaires qu'elles prévoient.

Le bilan de cette mise en application apparaît d'emblée plus favorable cette année qu'il ne l'était l'an dernier. Ainsi, 70 % des lois examinées sont entièrement applicables, contre 50 % l'année précédente. Par ailleurs, le pourcentage de mesures d'application restant à prendre a diminué de 34 % à 28 %. Autrement dit, sur les vingt-neuf mesures réglementaires prévues par les lois promulguées, huit n'ont pas encore été prises à la date du 31 mars 2024. Pour autant, cette amélioration était prévisible. En effet, la charge pesant sur le Gouvernement était nettement réduite cette année, puisque les lois examinées ne prévoyaient que vingt-neuf mesures d'application, contre 211 en 2021-2022 et 97 en 2020-2021. On soulignera, en particulier, qu'aucune mesure réglementaire n'a été prise sur les quatre mesures prévues par la loi du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, dite loi « anti-squat », ainsi que sur les deux mesures attendues pour la loi du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire.

En ce qui concerne le recours aux ordonnances, nous constatons, pour la troisième année consécutive, une nette diminution. La commission des lois n'a examiné que cinq habilitations à légiférer par voie d'ordonnances dans les articles de deux lois qui lui avaient été confiées par délégation au fond. Cela témoigne de notre effort pour substituer aux habilitations demandées par le Gouvernement des modifications directes des dispositions législatives.

Pour finir, nous ne pouvons que déplorer le fait qu'aucun rapport au Parlement n'ait été remis, sur les dix rapports demandés par les lois promulguées. Ce n'est pas une surprise, malheureusement. Cette carence flagrante de la part du Gouvernement souligne son peu d'empressement à fournir les rapports que la loi prévoit.

La commission des lois continuera par conséquent, dans les textes qu'elle examine, à ne solliciter du Gouvernement que la présentation de rapports au Parlement présentant un réel intérêt, et à privilégier ses propres travaux d'information et de contrôle pour approfondir certains sujets. Je tiens à souligner, à cet égard, le fait que notre commission a entrepris de nombreux travaux de contrôle sur la session 2022-2023, lesquels ont abouti à la publication de huit rapports d'information. À ce titre, l'examen global et statistique que je vous livre aujourd'hui de l'application des lois est voué à être approfondi, pour les textes les plus importants, grâce à des missions d'information dédiées.

Cette démarche est illustrée par les récents rapports d'information présentés le mois dernier par Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien, s'agissant de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ; ainsi que par Agnès Canayer et Marie-Pierre de La Gontrie sur l'application de la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

La réunion est close à 9 h 55.

VIII. COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

SOMMAIRE

A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI.....	521
B. LES SUITES DONNÉES AUX RÉOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT	523

En matière européenne, le Sénat peut faire valoir sa position de différentes manières. À l'adresse du gouvernement, il peut adopter des **résolutions européennes** sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, au titre de l'examen des projets d'actes européens. Afin de s'assurer que l'Union européenne n'outrepasse pas les limites de ses compétences, il veille aussi au respect du principe de subsidiarité et peut adopter un **avis motivé** sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution. Enfin, sa commission des affaires européennes entretient un dialogue politique informel avec la Commission européenne et peut, dans ce cadre, adopter des **avis politiques** en réaction aux documents que celle-ci lui adresse. Le **suivi de ces positions européennes du Sénat** s'inscrit dans le contexte plus large du bilan de l'application des lois dans la mesure où ce travail contribue au contrôle de la politique européenne du Gouvernement.

A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI

Entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023, le Sénat a adopté **18 résolutions européennes**, contre 17 l'année précédente. Il s'agit du rythme de croisière habituel de la commission, qui est d'une quinzaine de résolutions par an, après la rupture de rythme imputable à la pandémie et au renouvellement sénatorial de 2020. La commission des affaires européennes a été saisie de **1077 textes européens au titre de l'article 88-4** et, parmi eux, en a examiné **283**, soit en procédure écrite, soit directement lors de ses réunions.

Sur ces 18 résolutions, **12** sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes et **6** d'une initiative d'un ou plusieurs sénateurs. **6 de ces résolutions** ont en outre donné lieu à un **rapport d'information de la commission des affaires européennes** : avenir de l'agence Frontex ; mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux en Iran ; volet relatif à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) des négociations d'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) ; dénonciation des transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie ; protection de la filière pêche française dans le cadre du « plan d'action pour le milieu marin » ; gestion des déchets outre-mer.

15 de ces résolutions ont également donné lieu parallèlement à un avis politique adressé à la Commission européenne. Sur ce point, au cours des dernières sessions, il faut constater la **tendance accrue** de la commission des affaires européennes à proposer sur un même sujet, **à la fois une résolution européenne**, pour s'adresser au Gouvernement dans ses négociations européennes au Conseil, **et un avis politique à la rédaction similaire**, pour tenter d'influencer directement la Commission européenne qui participe avec le Parlement européen et le Conseil à la négociation en trilogue qui finalise la

procédure législative ordinaire, pour la sensibiliser plus rapidement sur des difficultés ou obtenir des éclaircissements ou des justifications de sa part.

Plus généralement, en ce qui concerne les **avis politiques**, la commission des affaires européennes en a adressé **16** à la Commission européenne. **Tous ont reçu une réponse** de la part de la Commission. Toutefois, le **respect du délai de trois mois** que la Commission elle-même s'est fixé pour répondre aux avis politiques, s'il s'est légèrement amélioré, **demeure faible** sur la période couverte par le présent rapport. En effet, parmi les réponses reçues, 4 ont été envoyées dans le délai de trois mois. Le taux de réponse dans **le délai de trois mois s'est ainsi établi au niveau insatisfaisant de 28,5 %** (meilleur que celui de 26,66 % en 2021-2022, mais bien en retrait par rapport à ceux de 62,5 % en 2020-2021 et de 80 % en 2019-2020). Signalons que 2 de ces réponses ont été transmises dans un délai supérieur à 5 mois.

Selon les chiffres de la Commission européenne, le Sénat figure parmi les **assemblées parlementaires les plus actives** de l'Union européenne (qui en compte trente-neuf) dans ce dialogue politique. Il figure très exactement au **neuvième rang de ces assemblées**.

En ce qui concerne les **avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité**, au 30 septembre 2023, le Sénat en avait adopté **42** depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La commission des affaires européennes en a adopté **4** au cours de la période couverte par le rapport, portant sur la liberté des médias, sur le certificat européen de filiation, sur les emballages et les déchets d'emballages et sur la protection de l'Union européenne contre la manipulation du marché de gros de l'énergie.

La commission des affaires européennes souligne que, contrairement à ses engagements, **la Commission européenne omet désormais très souvent de présenter une analyse d'impact** pour accompagner ses nouvelles initiatives et démontrer que ces dernières respectent le principe de subsidiarité.

Enfin, il faut ajouter à ces constats une **volonté croissante de la Commission européenne de présenter des règlements d'application directe en lieu et place de directives** qui nécessitent une transposition dans le droit national des États membres. Cela, afin d'uniformiser, et non plus seulement d'harmoniser, la diversité des législations nationales, présentée désormais systématiquement par elle comme un **obstacle au marché intérieur dans les exposés des motifs** des projets de textes. Or, dans ces hypothèses, les parlements nationaux n'ont plus leur mot à dire, une fois le règlement devenu définitif.

B. LES SUITES DONNÉES AUX RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT

Sur l'année parlementaire écoulée, dans **près de deux tiers des cas** (61 %), les positions exprimées par le Sénat dans ses résolutions européennes **ont été prises en compte** au cours des négociations et influent donc directement sur le contenu des directives et règlements finalement adoptés.

D'une façon quelque peu schématique, il est en effet possible de classer les résolutions européennes du Sénat en trois catégories quant aux suites qu'elles ont reçues :

1°) dans près de deux tiers des cas donc, les résolutions européennes du Sénat ont été prises totalement ou très largement en compte : onze **résolutions européennes** ont en effet été prises en compte en totalité ou en majorité au cours des négociations à Bruxelles, voire dans le texte définitif européen (règlement ou directive). Parmi celles-ci figurent les résolutions concernant :

- l'amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes¹, la réforme du marché de l'électricité² ou encore la régulation de l'intelligence artificielle (IA)³. La commission des affaires européennes se félicite des suites données à la résolution sur les travailleurs des plateformes, qui participe à l'encadrement, pour la première fois, d'un secteur qui n'obéissait véritablement à aucune règle, d'une part, en limitant l'utilisation de l'IA pour contrôler ces travailleurs et, d'autre part, en permettant de requalifier leur situation en salariat lorsque le lien de dépendance entre l'employeur et l'employé est prouvé ;

- la résolution sur la protection de la filière pêche française⁴ a sonné utilement l'alarme face à un projet « hors sol » de suppression des activités de pêche au chalut dans les aires marines protégées, au nom de la biodiversité, sans tenir compte des efforts entrepris. La résolution européenne dénonçant les transferts massifs forcés d'enfants ukrainiens⁵ a été la première à le faire, initiant un mouvement qui a contribué à appuyer l'action des autorités françaises, ukrainiennes et européennes, à la fois pour poursuivre les responsables de ces crimes et pour obtenir le retour des enfants dans leurs familles ;

¹ Résolution européenne n° 17 du 14 novembre 2022 (rapporteurs : Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey).

² Résolution européenne n° 141 du 19 juin 2023 (rapporteurs : MM. Daniel Gremillet et Claude Kern).

³ Résolution européenne n° 100 du 9 mai 2023 (rapporteurs : M. André Gattolin ; Mme Catherine Morin-Desailly ; M. Cyril Pellevat ; Mme Elsa Schalck).

⁴ Résolution européenne n° 125 du 6 juin 2023 (rapporteur : M. Alain Cadec).

⁵ Résolution européenne n° 95 du 17 avril 2023 (rapporteurs : MM. André Gattolin et Claude Kern).

2°) les positions du Sénat ont été partiellement suivies pour cinq des résolutions adoptées ; il s'agit par exemple des résolutions sur les droits fondamentaux en Iran¹ (où, malheureusement, la situation des femmes n'a connu aucune amélioration) et sur l'approvisionnement en matières premières critiques². Est aussi concernée la résolution sur l'avenir de Frontex³. À cet égard, si les préconisations sur son déploiement dans les pays tiers des Balkans et d'Afrique ont été reprises par le gouvernement, il n'en va pas de même pour celles destinées à permettre à Frontex d'agir plus efficacement dans ses missions d'appui aux contrôles des frontières et à mieux associer les parlements nationaux à son pilotage. Il faut le déplorer car, dans le même temps, les flux migratoires irréguliers ont continué à augmenter ;

3°) enfin, dans deux cas, les résolutions européennes du Sénat n'ont pas reçu de suite effective : la première, relative aux négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales⁴, a confirmé l'isolement de la France quand elle refuse à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de se voir reconnaître une compétence en matière de PESC⁵. Les négociations se poursuivent mais la vigilance est de mise ; la seconde est relative au dossier **de la prévention et de la lutte contre les abus sexuels sur les enfants en ligne**⁶. En effet, **ce cadre européen n'est toujours par en place**. La résolution européenne du Sénat demandait l'adoption d'une architecture pérenne permettant d'accroître l'efficacité de cette lutte sans installer une surveillance généralisée de l'ensemble des communications. Mais les partisans de la protection des enfants et ceux de la vie privée continuent à s'opposer stérilement. Il faut souhaiter qu'un accord soit prochainement trouvé car il s'agit d'un enjeu d'intérêt général.

Ce bilan globalement positif doit inciter la commission des affaires européennes à poursuivre son action et le Sénat à **conforter sa stratégie d'influence européenne par tous moyens**.

¹ Résolution européenne n° 64 du 24 février 2023 (rapporteur : M. Pascal Allizard).

² Résolution européenne n° 168 du 18 août 2023 (rapporteurs : Mme Amel Gacquerre et MM. Daniel Gremillet et Didier Marie).

³ Résolution européenne n° 55 du 8 février 2023 (rapporteur : M. Jean-François Rapin).

⁴ Résolution européenne n° 67 du 7 mars 2023 (rapporteur : M. Jean-François Rapin).

⁵ Politique étrangère et de sécurité commune.

⁶ Résolution européenne n° 77 du 20 mars 2023 (rapporteurs : M. Ludovic Haye ; Mme Catherine Morin-Desailly ; M. André Reichardt).

**IX. COMMISSION SPÉCIALE SUR LA PROPOSITION DE LOI
RELATIVE AU RISQUE INCENDIE**

SOMMAIRE

1. Près d'un an après sa promulgation, une loi majoritairement applicable, nécessitant encore quelques décrets et arrêtés d'application	529
2. De nombreux textes publiés relatifs aux obligations légales de débroussaillage	530
3. Un volet territorial en cours d'application.....	530
4. Une intégration encore incomplète du risque incendie dans la gestion de la forêt et des espaces agricoles, faute de publication de deux décrets attendus	531
5. La carte des voies d'accès aux ressources forestières, des voies de défense des bois et forêts contre l'incendie et des points d'eau	534
6. Les modalités d'application de la « journée nationale de la résilience ».....	535
7. Des dispositions financières dont l'application a été remise en cause par le Gouvernement moins de trois mois après leur entrée en vigueur	535

**Commission spéciale sur la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023
visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification
et l'extension du risque incendie**

1. Près d'un an après sa promulgation, une loi majoritairement applicable, nécessitant encore quelques décrets et arrêtés d'application

Près d'un an après sa promulgation, la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, issue des travaux conjoints de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques du Sénat, est **majoritairement applicable**.

Cette proposition de loi a été déposée le 14 décembre 2022 par Jean Bacci, Anne-Catherine Loisier, Pascal Martin et Olivier Rietmann.

Elle met en œuvre les préconisations du rapport d'information n° 856 (2021 - 2022) des mêmes Jean Bacci, Anne-Catherine Loisier, Pascal Martin et Olivier Rietmann, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques, intitulé « *Feux de forêt et de végétation : prévenir l'embrasement* », déposé le 3 août 2022.

Promulgué le 10 juillet 2023 après une commission mixte paritaire conclusive, **ce texte d'initiative sénatoriale** comporte, dans sa version finale, 62 articles, dont 49 sont d'application directe. Sur les 15 mesures d'application prévues par la loi, 9 ont d'ores et déjà été publiées, portant le **taux d'application du texte à 60 %**¹. La majeure partie de cette loi est applicable à peine un an après son entrée en vigueur, ce qui est un motif de satisfaction, même si le Sénat a dû faire preuve d'une vigilance accrue pour éviter que le Gouvernement n'en abaisse la portée sur le volet fiscal moins de trois mois après sa promulgation. L'intégration du risque incendie dans la gestion de la forêt et des espaces agricoles reste malheureusement incomplète, faute de publication des mesures attendues. Un point positif sur la méthode est à noter de la part du Gouvernement qui a associé les rapporteurs aux étapes de rédaction des mesures réglementaires relevant du ministère de l'agriculture. On peut, en revanche, regretter que le ministère de la transition écologique n'ait pas préparé les textes réglementaires qui le concernait avec le même souci.

¹ Le décret n° 2024-359, publié le 18 avril, après la date limite prise en compte dans le présent rapport, n'est pas intégré à ce décompte. Ce décret permet d'appliquer l'article 47 de la loi, qui prévoit la participation des éco-organismes agréés pour les produits du tabac au financement d'actions de communication relatives à la prévention des incendies de forêt.

2. De nombreux textes publiés relatifs aux obligations légales de débroussaillage

De nombreux articles de la loi (articles 11 à 25) (Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie) sont destinés à mieux faire appliquer les **obligations légales de débroussaillage (OLD), axe majeur de la prévention contre les incendies**.

L'essentiel des textes d'application relatifs aux OLD a récemment été **publié**, permettant la **mise en œuvre de ce volet central de la loi de juillet 2023**.

Le **décret** n° 2024-284 du 29 mars 2024 précise ainsi les conditions dans lesquelles est recueilli l'accord écrit ou tacite des propriétaires pour effectuer ou faire effectuer les actions de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé (article 16) et précise les modalités de contrôle pour les terrains dont la mutation est conditionnée au respect des OLD (article 22).

Le **décret** n° 2024-295 du 29 mars 2024 permet d'appliquer l'article 11 de la loi – qui prévoit que les périmètres des terrains concernés par des OLD sont indiqués sur un ou plusieurs documents graphiques et annexés dans les documents d'urbanisme – et son article 15 – qui crée une procédure d'autorisation simplifiée pour l'abattage d'arbres de haute tige.

Par ailleurs, un **arrêté** du 29 mars 2024¹ pris en application de l'article 19 précise les conditions d'exécution des OLD, notamment leur articulation avec la protection de la faune et de la flore sauvage.

Enfin, un **projet de décret** relatif au renforcement de l'information et de la prévention du risque d'incendie de forêt et de végétation, mis en consultation jusqu'à mi-mars, mettra en œuvre l'article 23 de la loi, rendant obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2025 l'information de l'acheteur ou du locataire d'un bien immobilier situé dans une zone assujettie à une OLD.

3. Un volet territorial en cours d'application

Un **arrêté** du 9 février 2024, conjoint aux trois ministres concernés (agriculture, transition écologique et intérieur), permet **d'amorcer la mise en œuvre du volet territorial de la loi de juillet 2023**.

Cet arrêté définit tout d'abord la liste des départements dont les bois et forêts sont particulièrement exposés aux risques d'incendie (au titre de l'article L. 133-1 du code forestier modifié par l'article 2 de la loi). La rédaction antérieure à la loi de juillet 2023 de l'article L. 133-1 identifiait la région comme maille territoriale et fixait dans la loi la liste des territoires concernés directement. En ciblant 25 départements du Sud-Est et du Sud-Ouest et de la

¹ Arrêté du 29 mars 2024 relatif aux obligations légales de débroussaillage pris en application de l'article L. 131-10 du code forestier.

Corse dans lesquels les bois et forêts sont réputés particulièrement exposés au risque d'incendie, tout en excluant, en application de l'article 2 de la loi, des bois et forêts particulièrement exposés au risque « *les massifs forestiers d'une taille inférieure à 0,5 hectare d'un seul tenant* » ainsi que « *les autres massifs forestiers à moindre risque d'incendie* » en annexe du texte, **l'arrêté s'inscrit ainsi dans la logique d'adaptabilité accrue** face à l'évolution du risque introduite par la réforme de juillet 2023.

La loi prévoit également que les bois et forêts soient classés à « risque d'incendie » - au titre de l'article L. 132-1 du code forestier - par un arrêté interministériel, en lieu et place des arrêtés préfectoraux. Cette liste figure en annexe de l'arrêté du 9 février 2024 précité.

Conséquence directe de ce classement : un plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCI), décliné dans chaque massif forestier, devra être élaboré dans les départements dont les bois et forêts sont classés à risque d'incendie, dans les deux ans suivant leur classement (article 4 de la loi).

L'application du volet territorial de la loi devrait être prolongée par la publication d'un projet de décret, mis en consultation jusqu'à mi-mars, définissant les modalités d'élaboration et de révision de la liste des communes exposées à un danger élevé et très élevé de feux de forêt et de végétation et des « zones de danger », qui permettront la mise en œuvre de servitudes d'urbanisme spécifiques dans les communes non dotées d'un plan de prévention des risques naturels en matière d'incendie de forêt (PPRiF) (en application de l'article 26 de la loi).

4. Une intégration encore incomplète du risque incendie dans la gestion de la forêt et des espaces agricoles, faute de publication de deux décrets attendus

Dans la cohérence des travaux de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques, une originalité de la présente loi est de considérer **la gestion forestière et l'activité agricole** comme les premiers échelons de la protection des forêts et des espaces naturels contre l'incendie.

Plusieurs mesures allant en ce sens étaient d'application directe, comme l'abaissement de 25 à 20 hectares du seuil au-dessus duquel la réalisation d'un plan simple de gestion est obligatoire (art. 30) ou la création d'un droit de préemption des communes sur les parcelles forestières non dotées d'un document de gestion durable, à des fins de protection contre les incendies (art. 37). En revanche, les articles 28 et 59 nécessitent un décret pour leur mise en œuvre, et l'article 41 un décret en Conseil d'État.

Préparé par les services du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), le **décret n° 2024-284 du 29 mars 2024** assure l'application de deux articles relatifs aux OLD (art. 16 et 22, cf. ci-avant), détaille les modalités d'élaboration de la carte des voies d'accès en forêt (art. 39, cf. ci-après), et **permet également la mise en œuvre de deux mesures relatives aux documents de gestion durable.**

Ainsi, son article 1^{er} définit, au sein des schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), les « *grandes unités de gestion cynégétique adaptées à chacune des espèces de gibier faisant l'objet d'un plan de chasse* » (article 28). En prévoyant l'intégration d'orientations relatives au risque incendie dans les SRGS pour qu'elles s'imposent aux documents de gestion durable, la loi impliquait de façon incidente de préciser cet aspect spécifique, également inclus dans les SRGS, par la voie réglementaire. C'est l'objet du texte réglementaire, qui laisse les marges de manœuvre suffisantes aux parties prenantes, notamment aux fédérations de chasseurs.

Par ailleurs, bien qu'aucune mesure d'application ne fût attendue pour cette disposition, l'article 5 du décret détaille les **modalités des bilans à mi-parcours des plans simples de gestion (PSG)**, prévus à l'article 32 pour renforcer le conseil aux propriétaires forestiers privés. Ces bilans seront établis par des techniciens du Centre national de la propriété forestière (CNPF) – qui procèdera à une synthèse annuelle de ces bilans – et devront notamment présenter des remèdes aux éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des PSG.

En revanche, deux articles emblématiques de la loi, les articles 41 et 59, ne sont toujours pas applicables, faute de décret d'application.

L'article 41 ajoute une **dérogation au régime du défrichement** pour « *les opérations destinées à créer une coupure agricole ayant pour effet de renforcer la DFCI dans le cadre d'un contrat de mise en valeur agricole ou pastorale conclu avec l'autorité compétente de l'État et dans un périmètre défini par le [PPFCI]* ». Par cette mesure, les auteurs de la proposition de loi entendaient associer les agriculteurs à la protection des forêts et des espaces naturels contre l'incendie, pour une appréhension plus complète du risque à l'échelle d'un massif, par exemple dans les « couloirs de feux ».

Un décret en Conseil d'État était attendu pour préciser la nature de ce contrat de mise en valeur agricole ou pastorale, les modalités de contrôle de sa mise en œuvre et les sanctions associées en cas de non-respect des engagements figurant dans ce contrat.

Des **divergences d'interprétation** entre le Gouvernement et certaines parties prenantes, dont Chambres d'agriculture France, **quant au périmètre des parcelles concernées par les obligations fixées dans le contrat pour s'assurer de la permanence/durabilité de la coupure expliquent cette situation.** Une « *coupure agricole ou pastorale* » peut en effet désigner un ensemble de plusieurs parcelles. De ce fait, l'interprétation du Gouvernement est qu'une dérogation au régime du défrichement demandée pour une seule

d'entre elles devrait entraîner des obligations d'entretien pour l'ensemble de la coupure, y compris pour des parcelles préexistantes, quand bien même ce ne sont pas ces « autres parcelles » qui ont directement fait l'objet de cette dérogation.

Sans ignorer le contexte actuel marqué par la crise agricole récente, qui a notamment été l'occasion de mettre en cause les réglementations nombreuses et souvent complexes pesant sur les exploitants agricoles, **les rapporteurs appellent à la publication rapide du décret d'application de cet article**. Ils insistent sur le fait qu'en toute rigueur, les engagements contractés dans le cadre d'un contrat de mise en valeur agricole ou pastorale ne peuvent être assimilés à l'imposition de normes « supplémentaires », puisqu'ils s'appliquent en contrepartie d'une demande de dérogation **à l'initiative du propriétaire et/ou de l'exploitant**, et non de façon unilatérale.

Pour autant, les rapporteurs et le président de la commission spéciale appellent le Gouvernement à faire preuve de souplesse dans la définition des obligations, qui ne devraient pas excéder les contraintes normales de gestion d'une exploitation, et devraient être concentrées à titre principal sur les parcelles ayant fait l'objet du défrichement. Sans cet effort de pragmatisme, **le recours à la dérogation prévue à cet article risque d'être découragé** par la complexité des conditions fixées par décret pour en bénéficier.

L'**article 59** de la loi établit quatre **conditions** auxquelles est subordonné le bénéfice des **aides publiques** destinées à la mise en valeur et à la protection des bois et forêts : le respect de seuils de diversification des essences ; l'adaptation de ces essences à la station forestière et à son évolution prévisible en raison du changement climatique ; le respect des arrêtés régionaux dits « MFR » (matériels forestiers de reproduction) ; le maintien de zones pare-feu d'une largeur définie par le préfet, dans les territoires exposés ou particulièrement exposés aux risques d'incendie.

Il semblerait que le MASA ait pu être tenté de considérer les conditions fixées dans les appels à projet pour le déploiement de la mesure renouvellement forestier du plan « France 2030 », comme suffisantes pour considérer que cette « éco-conditionnalité » et cette « conditionnalité DFCI » étaient déjà satisfaites par l'existant. Il est vrai que cette mesure, dotée de 150 M€, a constitué sur la période récente une part significative des dépenses publiques destinées à la forêt.

Il n'y a toutefois aucune ambiguïté quant au fait que la conditionnalité instituée à l'article 59, loin d'être un principe nébuleux, **est opposable et s'applique à l'ensemble des subventions et dépenses fiscales** de l'État, de ses établissements publics (Office national des forêts, CNPF) et des collectivités territoriales.

La traduction concrète de ce principe est attendue avec d'autant plus d'impatience par les rapporteurs qu'elle doit désormais intervenir dans un contexte où des initiatives législatives visant à durcir la réglementation applicable à l'exploitation forestière¹ tirent prétexte de cette absence de conditionnalité pour justifier de nouvelles contraintes, dont l'opportunité est selon eux discutable.

5. La carte des voies d'accès aux ressources forestières, des voies de défense des bois et forêts contre l'incendie et des points d'eau

L'article 39 de la loi du 10 juillet 2023 impose à tous les départements *« d'établir et de mettre à jour, au moins tous les cinq ans, une carte des voies d'accès aux ressources forestières, des voies de défense des bois et forêts contre l'incendie et des points d'eau »*. Cette carte doit être mise à disposition gratuitement et librement sous une forme dématérialisée, sur un portail national commun, au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

Le même article 39 renvoie à un décret le soin de préciser les modalités d'élaboration et de consultation de cette carte, ainsi que les informations qui doivent y figurer. La loi précise que la consultation de cette carte doit pouvoir se faire à différentes échelles, y compris à l'échelle régionale.

Cette mesure réglementaire a été mise en œuvre par l'article 4 du décret n° 2024-284 du 29 mars 2024², qui crée un nouvel article D. 153-26 au sein de la partie réglementaire du code forestier.

Conformément à l'article 39 de la loi du 10 juillet 2023, le même article D. 153-26 précise que :

- la carte prévue par la loi est établie par le département ;
- les informations devant être mentionnées sur cette carte sont celles *« relatives en particulier à la localisation et aux caractéristiques des dessertes forestières, des points d'eau et des pistes utilisables à des fins de défense contre l'incendie »* ;
- la carte établie par le département est transmise au responsable du portail national commun ;
- le portail national commun *« permet la consultation des bases cartographiques à chacune des échelles départementale, régionale et nationale »*.

Ce décret doit cependant être complété par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture afin de définir les normes cartographiques *« en vue*

¹ Proposition de loi n° 2194, de Mme Panonacle et plusieurs de ses collègues, portant modification de la politique forestière pour répondre aux enjeux d'adaptation des forêts au changement climatique ; proposition de loi n° 1880, de Mme Couturier et plusieurs de ses collègues, relative à l'adaptation de la politique forestière et des milieux forestiers face au changement climatique.

² Pris pour l'application de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

d'assurer l'harmonisation nationale des cartes départementales ». **Cet arrêté n'a pas été publié à la date du 31 mars 2024.**

6. Les modalités d'application de la « journée nationale de la résilience »

À l'initiative du Gouvernement, l'article 48 de la loi du 10 juillet 2023 prévoit **l'instauration d'une « journée nationale de la résilience »**, dont le but est « *d'assurer la préparation de la population face aux risques naturels ou technologiques* ». Les modalités d'application de cette journée nationale doivent être précisées par décret en Conseil d'État.

Au 31 mars 2024, ce décret n'a pas été publié, bien que l'échéancier d'application de la loi du 10 juillet 2023, tenu par le Secrétariat général du Gouvernement, mentionne une « *publication envisagée en janvier 2024* ».

Ce retard est d'autant plus préjudiciable que la journée nationale de la résilience en est déjà à sa deuxième édition, qui s'est tenue le 13 octobre 2023, sans attendre la publication du décret d'application. La prochaine édition est d'ores et déjà programmée le 13 octobre 2024.

7. Des dispositions financières dont l'application a été remise en cause par le Gouvernement moins de trois mois après leur entrée en vigueur

L'application de plusieurs dispositions financières de la loi, destinées à apporter un soutien financier aux sapeurs-pompiers et aux acteurs de la défense des forêts contre les incendies (DFCI), a été remise en cause par les velléités du Gouvernement de revenir sur ces mesures dans le cadre des discussions budgétaires, **moins de trois mois après leur entrée en vigueur, et au mépris de l'accord trouvé entre le Sénat et l'Assemblée nationale.**

Le Gouvernement a en effet proposé, dans son projet de loi de finances pour 2024, la suppression de deux mesures phares de la loi de juillet 2023 :

- **l'exonération de l'accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons** (ancienne taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques ou TICPE) pour les véhicules des services d'incendie et de secours (SIS), prévue à l'article 50 ;

- **et l'exonération de malus écologique pour les véhicules d'intervention des acteurs de la DFCI**, prévue à l'article 51.

Le Gouvernement a toutefois été contraint, en réaction aux contestations exprimées notamment par le président et les rapporteurs de la commission spéciale, **de supprimer les dispositions revenant sur les apports de la loi du 10 juillet 2023** dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité

en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution en première lecture à l'Assemblée nationale.

Si les rapporteurs se félicitent que ces deux dispositifs aient pu être en définitive préservés dans le texte final de la loi de finances pour 2024, ils ne peuvent que regretter le procédé employé par le Gouvernement, qui traduit un mépris des travaux du Parlement.

Par ailleurs, les rapporteurs ont, par la suite, été alertés par plusieurs SIS au début de l'année 2024 sur **l'impossibilité pour ces derniers de bénéficier du remboursement de l'ancienne TICPE auprès de l'administration douanière**. Ces difficultés résultaient de la **publication tardive du décret d'application de cette disposition**. Si ce décret n'était pas explicitement prévu par l'article 50 de la loi du 10 juillet 2023, une mesure d'application était toutefois nécessaire. En effet, l'article L. 171-1 du code des impositions sur les biens et les services (CIBS) dispose que les modalités de remboursement des différentes exonérations d'accises, et notamment les exonérations de l'ancienne TICPE, sont déterminées par décret. Ainsi, **le décret du 19 mars 2024¹ est venu conformément à la volonté du législateur préciser les modalités pratiques selon lesquelles les SIS bénéficient du remboursement de cette taxe.**

¹ Décret n° 2024-241 du 19 mars 2024 pris pour l'application des articles L. 312-78-1 et L. 312-78-2 du code des impositions sur les biens et services.

**X. COMMISSION SPÉCIALE SUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE
AU ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN)**

SOMMAIRE

1. *La non-publication des trois quarts des textes réglementaires relatifs au mécanisme des projets d'envergure nationale et européenne réduit la capacité des collectivités à en tirer pleinement parti*542
2. *Le retard dans la remise du rapport relatif à la fiscalité du « ZAN » fragilise la mise en œuvre de cette politique dans les territoires*543

Commission spéciale sur la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l’artificialisation des sols et à renforcer l’accompagnement des élus locaux

La loi « ZAN 2 » du 20 juillet 2023, issue d’une proposition de loi sénatoriale, **assouplit les conditions d’application des mesures relatives à l’artificialisation des sols de la loi « Climat-Résilience »**¹.

Elle comporte **neuf articles, dont un seul**, l’article 3, relatif aux modalités de comptabilisation des projets d’envergure nationale et européenne, **appelait des mesures d’application**. Au 31 mars 2024, date de fin de la période de référence, un seul décret avait été pris, portant le taux d’application de la loi à **25 %**.

Loi « ZAN 2 »	9
dont d’application directe	8
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	1
<i>nombre d’habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
dont appelant des mesures d’application	1
<i>nombre de décrets en Conseil d’État</i>	0
<i>nombre de décrets simples</i>	1
<i>nombre d’arrêtés</i>	3
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
Nombre total de mesures attendues	5

Le seul décret d’application prévu par la loi a été pris, mais aucun des trois arrêtés prévus n’a été publié à la fin de la période de référence (31 mars 2024).

Grâce à l’action du Sénat, les deux décrets du 29 avril 2022 ayant abouti au dépôt de la proposition de loi « ZAN 2 » ont également été corrigés par le Gouvernement, afin d’être davantage conformes aux souhaits du législateur tels qu’exprimés au cours des débats sur le volet « artificialisation des sols » de la loi « Climat-résilience ».

¹ Cf. le chapitre correspondant dans le présent rapport.

1. La non-publication des trois quarts des textes réglementaires relatifs au mécanisme des projets d'envergure nationale et européenne réduit la capacité des collectivités à en tirer pleinement parti

L'article 3 de la loi prévoit que certains travaux ou opérations, appartenant aux catégories désormais listées au 7° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi « Climat et résilience ») puissent être considérés comme des projets d'envergure nationale ou européenne au sens de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Cette qualification, faite par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, permet la mutualisation au niveau national de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers induite par ces projets (8° nouveau du même III).

Après la transmission aux régions par le ministre chargé de la transition écologique, conformément au mécanisme instauré par l'article 3, d'une avant-liste de projets susceptibles d'être qualifiés d'envergure nationale ou européenne fin décembre 2023, **l'arrêté n'avait pas été publié à la fin de la période de référence au 31 mars 2024**. Après échanges avec les régions, l'arrêté portant la liste définitive a été mis en consultation mi-avril, pour une publication prévue fin mai.

En outre, **n'ont pas été pris plusieurs arrêtés prévus par l'article 3 pour apporter des précisions sur les conditions d'éligibilité de certains projets à la qualité de projet d'envergure nationale ou européenne et sur les implications sur l'enveloppe d'artificialisation des régions du mécanisme :**

- l'article 3 de la loi prévoit que font partie des catégories éligibles les **opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts**, « selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme ». Cet arrêté n'a pas été pris.

- l'article 3 a également introduit un III *bis* nouveau dans l'article 194 précité de la loi « Climat-résilience », prévoyant qu'un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme précise **la manière dont est répartie entre les régions l'artificialisation résultant des projets d'envergure nationale ou européenne**. Cet arrêté n'a pas été pris.

Si l'absence de ces deux arrêtés n'empêche pas *stricto sensu* la mise en œuvre des dispositions prévues dans la loi, elle est **source d'insécurité juridique pour les opérateurs comme pour les collectivités**. Les régions notamment, en cours d'élaboration de leurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), qui doivent être modifiés pour y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols avant novembre 2024 et territorialiser au niveau infrarégional ces objectifs, **sont laissées dans l'ignorance tant de l'enveloppe globale de consommation d'ENAF qui leur est allouée sur la période 2021-2031,**

déduction faite des 10 000 hectares mutualisés, que de la liste définitive des projets dont la consommation d'ENAF ne leur sera pas imputée.

En revanche, a bien été pris le décret prévu par le III *ter* nouveau introduit à l'article 194 de la loi « Climat-résilience » par l'article 3, **fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols**¹, qui a pour fonction de trancher les éventuels différends entre le ministre et les régions sur la liste finale des projets d'envergure nationale ou européenne. Il a été **complété par un arrêté du 13 février 2024 fixant le montant des indemnités** pouvant être allouées au président de ladite commission².

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

L'article 9 de la loi prévoyait la remise au Parlement, dans un délai de six mois à compter de sa promulgation, d'un rapport relatif à la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols. Ce rapport **n'a pas été remis**. Alors que la question du financement de la lutte contre l'artificialisation des sols constitue un véritable angle mort de ces stratégies, ce défaut de transmission du rapport prévu est particulièrement dommageable. Afin de pallier ce manquement, la commission des finances du Sénat a lancé une **mission d'information sur le financement du « zéro artificialisation nette »**³, dont les conclusions sont attendues à l'automne 2024, et qui devrait notamment traiter ce volet fiscal.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi a **enrichi et précisé le contenu du rapport quinquennal prévu à l'article 207 de la loi Climat-résilience, dont le premier opus devra être transmis** par le Gouvernement au Parlement **au plus tard le 21 août 2026**⁴.

Afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre, y compris au niveau opérationnel, des dispositions législatives et réglementaires prévues par la loi « ZAN 2 », mais également, plus largement, de toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols, le Sénat a mis en place un **groupe de suivi commun aux commissions des affaires économiques, de l'aménagement du territoire et du développement durable et des finances**⁵.

¹ Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

² Arrêté du 13 février 2024 fixant le montant des indemnités susceptibles d'être allouées au président d'une commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

³ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-finances/le-financement-du-zero-artificialisation-nette/liste-des-membres-de-la-mission-d-information-sur-le-financement-du-zero-artificialisation-nette.html>

⁴ Cf. le chapitre consacré à la loi Climat-résilience dans le présent rapport.

⁵ https://www.senat.fr/controle/dossier/2023/17_718.html

ANNEXE

**RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES
LORS DE LA SESSION 2022-2023**

Nombre de lois promulguées lors de la session	44
<i>dont</i> lois d'application directe	11
<i>dont</i> lois mises en application/appliquées à 100 %	9
<i>dont</i> lois partiellement mises en application	17
<i>dont</i> lois non encore mises en application	7

• **Lois d'application directe (11) :**

- Loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022 visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce

- Loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression

- Loi n° 2023-55 du 2 février 2023 sur le déroulement des élections sénatoriales

- Loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs

- Loi n° 2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires

- Loi n° 2023-567 du 7 juillet 2023 visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse dite fausse couche

- Loi n° 2023-568 du 7 juillet 2023 maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs

- Loi n° 2023-594 du 13 juillet 2023 ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer

- Loi n° 2023-622 du 19 juillet 2023 visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité

- Loi n° 2023-649 du 21 juillet 2023 visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas Chablais

- Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023

• **Lois mises en application (9) :**

- Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022

- Loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation

- Loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique

- Loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier

- Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions

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

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

- Loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945

- Loi n° 2023-659 du 26 juillet 2023 visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche et à renforcer la sécurité du transport maritime

• **Lois partiellement mises en application (17) :**

- Loi n° 2022-1449 du 22 novembre 2022 visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste

- Loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires

- Loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi

- Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023

- Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023
- Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
- Loi n° 2023-140 du 28 février 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales
- Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture
- Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables
- Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023
- Loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé
- Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux
- Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes
- Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie
- Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces
- Loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique
- Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense

• **Lois non encore mises en application (7) :**

- Loi n° 2023-29 du 25 janvier 2023 visant à faire évoluer la formation de sage-femme
- Loi n° 2023-87 du 13 février 2023 visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses
- Loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré

- Loi n° 2023-378 du 19 mai 2023 visant à améliorer l'encadrement des centres de santé

- Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire

- Loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne

- Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite