



N° 1056

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE ⁽¹⁾ CHARGÉE D'EXAMINER, APRÈS
ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, LE PROJET DE LOI,
MODIFIÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE, *renforçant l'efficacité de
l'administration pour une relation de confiance avec le public* (n° 806)

PAR M. STANISLAS GUERINI,
Rapporteur

Voir les numéros :

<i>Assemblée nationale</i> :	1 ^{ère} lecture :	424, 575 et T.A. 73.
	Commission mixte paritaire :	853.
<i>Sénat</i> :	Nouvelle lecture :	806.
	1 ^{ère} lecture :	259, 329, 330 et T.A. 75 (2017-2018).
	Commission mixte paritaire :	401 et 402 (2017-2018).

(1) La composition de cette commission spéciale figure au verso de la présente page.

La commission spéciale est composée de :

Mme Sophie Errante, *présidente* ;

Mme Anne-Laure Cattelot, M. Mohamed Laqhila, M. Christophe Naegelen,
Mme Véronique Louwagie, *vice-présidents* ;

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Dominique Da Silva, M. Philippe Gosselin,
Mme Jeanine Dubié, *secrétaires* ;

M. Stanislas Guerini, *rapporteur* ;

M. Julien Aubert, M. Ugo Bernalicis, M. Grégory Besson-Moreau, M. Yves Blein,
M. Éric Bothorel, M. Fabrice Brun, M. Alain Bruneel, M. Jean-François Cesarini,
M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Yves Daniel, Mme Laure de La Raudière,
Mme Typhanie Degois, M. Julien Dive, M. Bruno Fuchs, M. Claude Goasguen,
Mme Carole Grandjean, Mme Véronique Hammerer, Mme Élodie Jacquier-
Laforge, Mme Marietta Karamanli, Mme Stéphanie Kerbarh, Mme Florence
Lasserre-David, M. Gaël Le Bohec, Mme Nicole Le Peih, M. Vincent Ledoux,
Mme Monique Limon, M. Emmanuel Maquet, Mme Sereine Mauborgne,
M. Stéphane Mazars, Mme Monica Michel, M. Bruno Millienne, Mme Sandrine
Mörch, M. Jean-Baptiste Moreau, Mme Cendra Motin, M. Éric Pauget, M. Hervé
Pellois, M. Stéphane Peu, M. Laurent Pietraszewski, M. Benoît Potterie, M. Bruno
Questel, Mme Valérie Rabault, M. Robin Reda, M. Frédéric Reiss,
Mme Stéphanie Rist, M. Cédric Roussel, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-
Martin, M. Olivier Serva, M. Éric Straumann, Mme Sira Sylla, M. Buon Tan,
M. Adrien Taquet, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean Terlier, Mme Alice
Thourot, Mme Huguette Tiegna, M. Stéphane Trompille, M. Nicolas Turquois,
Mme Cécile Untermaier, M. Boris Vallaud, M. Arnaud Viala, M. Jean-Luc
Warsmann

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	9
EXAMEN DES ARTICLES	13
<i>Article 1^{er}</i> : Approbation de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique	13
<i>Article 2</i> (art. L. 123-1, L. 124-1 et L. 124-2 [nouveaux] L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) : Consécration au profit du public d'un droit à l'erreur et création d'un droit au contrôle	20
<i>Article 2 bis A (nouveau)</i> (art. L. 1113-8 du code général des collectivités territoriales) : Droit à régularisation en cas d'erreur des collectivités territoriales dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale.....	29
<i>Article 2 bis B (nouveau)</i> (Art. L. 114-17 du code de la sécurité sociale) : Droit à l'erreur en matière de fraude.....	30
<i>Article 2 bis (supprimé)</i> (art. L. 114-5-1 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3 et L. 571-1 du code des relations entre le public et l'administration) : Conséquence de l'absence d'une pièce non essentielle d'un dossier de demande d'attribution de droits auprès de l'administration	31
<i>Article 3 bis AAA (nouveau)</i> : Dispense de l'obligation de téléclaration et de télépaiement de l'impôt sur le revenu pour les contribuables qui résident dans les « zones blanches »	33
<i>Article 3 bis AA (nouveau)</i> : Assouplissement des obligations déclaratives en matière de TVA sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation	36
<i>Article 3 bis</i> : Non-application en cas de première infraction de l'amende prévue en cas de défaut de souscription, inexactitudes dans les documents propres aux bénéficiaires industriels et commerciaux et à l'impôt sur les sociétés	37
<i>Article 4 bis AA (nouveau)</i> : Exonération de l'amende fiscale prévue pour les petites entreprises dans les premières années de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	38
<i>Article 4 bis A (nouveau)</i> : Mention expresse des points considérés comme validés par l'administration à l'issue d'un contrôle fiscal.....	41
<i>Article 4 bis B (nouveau)</i> : Publication des rescrits de portée générale	43
<i>Article 4 ter</i> : Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations.....	44

<i>Article 4 quater</i> : Réduction des intérêts de retard en cas de régularisation pour les droits et taxes prévus par le code des douanes	47
<i>Article 4 quinquies (nouveau)</i> : Assouplissement des obligations déclaratives dans le cadre du « Pacte Dutreil ».....	48
<i>Articles 5 et 6</i> : Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes et droits douaniers..	50
<i>Article 6 bis (nouveau)</i> : Présomption de bonne foi pour les distributeurs de carburants.....	53
<i>Article 7</i> : Habilitation pour expérimenter une « relation de confiance »	55
<i>Article 7 bis (nouveau)</i> (art. L. 133-1, L. 133-4-2 et L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale) : Modulation de l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales en cas de redressement à la suite d'un constat de travail dissimulé.....	57
<i>Article 8</i> (art. L. 1242-2, L. 8115-1, L. 8115-3, L. 8115-4 et L. 8115-6 du code du travail) : Possibilité pour l'autorité administrative d'adresser un avertissement en cas de manquement à certaines dispositions du code du travail	59
<i>Article 9</i> (art. L. 312-2, L. 312-2-1 [nouveau], L. 552-8, L. 562-8 et L. 572-8 du code des relations entre le public et l'administration) : Publication et opposabilité des circulaires et instructions	63
<i>Article 10</i> (art. L. 141-1 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) : Généralisation de la pratique des prises de décisions formelles par l'administration	65
<i>Article 11 (supprimé)</i> : Expérimentation de l'approbation implicite des prises de décisions formelles.....	67
<i>Article 12</i> (art. L. 114-11 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) : Certificat d'information sur les normes applicables	68
<i>Article 12 bis</i> : Expérimentation de la « cristallisation » des normes comprises dans les certificats d'information	70
<i>Article 13</i> (art. L. 423-2 [nouveau] du code des relations entre le public et l'administration) : Création de comités afin de favoriser le recours aux transactions	71
<i>Article 13 bis (nouveau)</i> : Élargissement de la compétence des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires	72
<i>Article 14</i> : Rescrit douanier	74
<i>Article 14 bis (nouveau)</i> : Communication des points examinés lors d'un contrôle douanier	76
<i>Article 15 A</i> : Interdiction, pour les administrations de l'État, de recourir à un numéro surtaxé dans leurs relations avec le public.....	77
<i>Article 15</i> : Expérimentation de la mise en place d'un référent unique	79
<i>Article 15 bis</i> : Expérimentation d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public.....	80
<i>Article 15 ter</i> : Expérimentation d'un dépôt unique dématérialisé de leurs demandes et d'un référent unique pour les porteurs de projets dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.....	81
<i>Article 16</i> : Expérimentation d'une limitation de la durée des contrôles pour les PME	83

<i>Article 16 bis (nouveau)</i> (art. L. 243-13 du code de la sécurité sociale) : Limitation à trois mois de la durée des contrôles URSAFF dans les entreprises de moins de vingt salariés	88
<i>Article 17</i> (art. L. 243-6-9 [nouveau] du code de la sécurité sociale) : Création d'une procédure de médiation en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales	89
<i>Article 17 bis A</i> (art. L. 723-34-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) : Inscription dans le code rural et de la pêche maritime du médiateur de la mutualité sociale agricole.....	92
<i>Article 17 bis B</i> (art. L. 217-7-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale) : Médiateur des caisses d'allocations familiales et d'assurance vieillesse.....	93
<i>Article 17 bis</i> : Création à titre expérimental d'un « dispositif de médiation » visant à résoudre les différends entre les entreprises et l'administration.....	95
<i>Article 17 ter (nouveau)</i> (art. L. 3315-5 du code du travail) : Création d'une exception aux sanctions en matière de dépôt de l'accord d'intéressement lorsque le retard ne dépasse pas un mois	96
<i>Article 18</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de préciser et harmoniser la rectification des déclarations en matière de prestations sociales	98
<i>Article 19</i> : Dispositions expérimentales relatives aux chambres d'agriculture.....	99
<i>Article 21</i> : Introduction, à titre expérimental, d'une faculté, pour les entreprises, de ne pas communiquer à une administration des informations déjà détenues par celle-ci dans le cadre d'un traitement automatisé	104
<i>Article 21 bis</i> : Suppression de l'obligation d'informer l'administration du lieu et de la période de la première production d'un document dans le cadre du dispositif « Dites-le nous une fois »	105
<i>Article 22</i> (art. L. 212-2, L. 552-6, L. 562-6 et L. 572-6 du code des relations entre le public et l'administration) : Dispense de signature électronique des décisions dématérialisées relatives à la gestion des agents publics.....	108
<i>Article 22 bis</i> : Report de l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative pour la fonction publique.....	108
<i>Article 23</i> : Expérimentation de la suppression des justificatifs de domiciles pour la délivrance de titres	109
<i>Article 23 bis</i> : Expérimentation de l'attestation de résidence comme justificatif de domicile pour les Français établis hors de France	110
<i>Article 23 ter (nouveau)</i> (art. 83 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013) : Mutualisation obligatoire de la gestion des certificats d'existence des pensionnés de retraite établis hors de France	111
<i>Article 24</i> : Habilitation à prendre par ordonnance diverses mesures permettant une expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil établis par le ministère des affaires étrangères	113
<i>Article 25</i> (art. L. 521-3-1 du code monétaire et financier et art. 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État) : Dons par SMS aux associations culturelles	113
<i>Article 25 bis (supprimé)</i> : Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les obligations comptables des associations culturelles.....	115

<i>Article 25 bis A (nouveau) : Règles relatives à la transparence financière des organismes qui souhaitent faire appel à la générosité du public</i>	116
<i>Article 26 : Habilitation du Gouvernement à instituer, par ordonnances, un « permis de faire » dans la construction</i>	116
<i>Article 26 bis : Habilitation à légiférer par ordonnance sur les modes d'accueil de la petite enfance</i>	120
<i>Article 26 ter : Expérimentation du référent unique pour les projets d'activités, d'installation, d'ouvrages ou de travaux</i>	124
<i>Article 28 : Regroupement des établissements d'enseignement supérieur.....</i>	125
<i>Article 28 bis : Fusion des établissements d'enseignement supérieur</i>	129
<i>Article 29 : Expérimentation du relayage.....</i>	130
<i>Article 31 : Expérimentation des demandes en appréciation de régularité d'une décision administrative.....</i>	136
<i>Article 32 : Habilitation pour la simplification des règles de mention et de sanction du taux effectif global – Simplification du régime de responsabilité des agences de notation de crédit – Suppression du rapport de gestion pour les petites entreprises.....</i>	138
<i>Article 33 : Simplification, à titre expérimental, des modalités de consultation du public concernant des projets d'ICPE ou soumis à la législation IOTA nécessaires à l'exercice d'une activité agricole</i>	142
<i>Article 33 bis (art. L. 121-16 et L. 123-19 du code de l'environnement) : Information du public, par voie de publication locale, de l'ouverture d'une concertation préalable ou d'une consultation par voie électronique.....</i>	144
<i>Article 34 (art. L. 121-16 et L. 123-19 du code de l'environnement) : Mesures de simplification favorisant le développement des énergies marines renouvelables et cadre juridique relatif à la renégociation des offres</i>	145
<i>Article 34 bis A : Exclusion du champ de l'autorisation environnementale de l'entretien et de la reconstruction des ouvrages qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'action et de prévention des inondations</i>	161
<i>Article 34 bis B : Dispense d'enquête publique pour les travaux ou les activités temporaires sans effet important sur le milieu naturel qui concernent les ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer</i>	162
<i>Article 34 bis C : Dispense d'enquête publique pour les travaux permettant de créer ou de sécuriser un ouvrage de sécurité publique inscrit dans un programme d'action et de prévention des inondations.....</i>	163
<i>Article 34 bis D : Expérimentation d'une autorisation unique pour les ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer</i>	164
<i>Article 34 bis : Assouplissement des modalités de contrôle a priori des ouvrages de transport et de distribution d'électricité et droit pour un consommateur de faire réaliser ses travaux de raccordement électrique en maîtrise d'ouvrage déléguée.....</i>	165
<i>Article 34 ter : Dispense d'autorisation environnementale pour les activités hydroélectriques accessoires d'une activité principale régulièrement autorisée</i>	167
<i>(Article 34 quater : Conforme)</i>	168
<i>Article 34 quinquiés : Extension aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et de gaz de la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation et habilitation à</i>	

légiférer par ordonnance pour simplifier l'élaboration et la révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables	168
<i>Article 34</i> sexies : Limitation des bénéficiaires de la « réfaction tarifaire »	169
<i>Article 35</i> (art. L. 122-1 et L. 515-29 du code de l'environnement) : Simplification des modalités de la participation du public imposée par la directive IED en cas de dérogation à l'occasion d'un réexamen périodique – Simplification des règles relatives à l'évaluation environnementale en cas de modification ou d'extension d'installations, d'ouvrages, de travaux ou d'activités existants.....	170
<i>Article 35 bis A (nouveau)</i> (art. L. 171-7 du code de l'environnement) : « Droit à l'erreur » en cas de lancement de travaux en infraction au code de l'environnement	172
<i>Article 35 bis B (nouveau)</i> (art. L. 171-8 du code de l'environnement) : Caractère facultatif de la mise en demeure par l'administration en cas d'infraction au code de l'environnement	173
<i>Article 35 bis C (nouveau)</i> (art. L. 171-8 du code de l'environnement) : « Droit à l'erreur » en cas de lancement de travaux en infraction au code de l'environnement	174
<i>Article 35 bis (nouveau)</i> (art. L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement) : Réduction des délais de recours contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement.....	175
<i>Article 35 ter (nouveau)</i> (art. L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement) : Limitation des possibilités de recours par les associations de protection de l'environnement	176
<i>Article 36</i> : Simplification et modernisation du régime de l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants.....	177
<i>Article 37</i> (art. L. 541-13 du code de l'environnement ; art. 19 et 34 de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) : Simplification de la procédure d'élaboration du SRADDET par mutualisation de l'évaluation des anciens plans départementaux des déchets au niveau régional	179
<i>Article 38</i> (art. 19 et 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État et art. 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : Mesures diverses relatives aux cultes.....	180
<i>Article 38 bis (nouveau)</i> (art. 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : Assouplissement des modalités de transmission des déclarations d'intérêt et patrimoniales des dirigeants d'entreprises publiques.....	184
<i>Article 39</i> : Habilitation à prendre par ordonnance des mesures de simplification du régime juridique de la géothermie.....	185
<i>Article 40</i> : Rapport annuel du Gouvernement au Parlement.....	186
<i>Article 41 (supprimé)</i> : Participation des parties prenantes à l'évaluation de la loi.....	187
<i>Article 42 (supprimé)</i> : Participation des parties prenantes à l'élaboration des ordonnances prévues par la loi.....	188
<i>Article 43 (supprimé)</i> : Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation	188

<i>Article 45 (supprimé)</i> : Engagement du Gouvernement à mettre en place les moyens d'une évaluation rigoureuse de la présente loi.....	189
<i>Article 46 (supprimé)</i> : Évaluation de la mise en œuvre de diverses dispositions du projet de loi par la Cour des comptes.....	190

INTRODUCTION

Le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance n'est qu'une des premières pierres d'un vaste édifice, car la mutation de l'État est une œuvre de longue haleine. Ayant exposé ses principes, particulièrement dans la stratégie nationale d'orientation de l'action publique, il met en place ou étend des outils comme le droit à l'erreur et le droit au contrôle, permettant à l'administration d'accompagner les citoyens, par le conseil, le service et le dialogue. Il favorise la modernisation de l'action publique, rendue plus simple, plus proche et plus efficace. Un nombre limité d'articles illustrent *in concreto* la mise en œuvre de ces orientations. La démarche législative, loin d'être close, comprend, en l'état actuel du texte, neuf expérimentations et se prolonge par un chantier de dix ordonnances.

Au-delà, le plan Action publique 2022 est destiné à mettre en ordre de marche l'administration de l'État. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact a posé les premières règles de maîtrise de l'inflation normative. Par la suite, des dispositions de simplification législative doivent être insérées au fil des divers projets de loi.

En première lecture, l'Assemblée nationale s'est largement retrouvée sur cette approche. Elle a sensiblement enrichi le projet, en adoptant quelque trois cent treize amendements issus, sans exclusive, de tous les bancs de l'hémicycle. Pour autant, elle a résisté à la tentation de dénaturer le texte. Afin de promouvoir une nouvelle conception du rôle de l'État, apte à diffuser la confiance, il ne fallait ni une N^{ième} loi de simplification, ni un recueil disparate et illisible de « diverses dispositions relatives aux relations entre l'administration et le public ».

Sur de nombreux sujets, la discussion a permis de trouver de bons équilibres juridiques et politiques, à la satisfaction d'une large majorité de notre Assemblée. Il est important de veiller à la traduction de cet acquis dans la loi.

*

À l'inverse, la position du Sénat a été, au sens propre, mitigée.

D'un côté, sa commission spéciale, précédée avant le 31 janvier 2018 par un groupe de travail précurseur, a mené des travaux approfondis et ses rapporteurs ont eu à cœur de conduire de nombreuses auditions. Au cours de ces travaux, les objectifs inspirant le projet de loi ont été largement partagés. La démarche d'amélioration du texte, aidée par l'accord relatif sur ses motivations ; a permis un

réel enrichissement. C'est pourquoi votre commission spéciale, en nouvelle lecture, vient de décider d'adopter conformes un tiers des articles en discussion.

En revanche, les sénateurs, s'ils ont adopté conformes dix articles du projet, n'en ont guère partagé la philosophie d'ensemble. Les rapporteurs l'ont qualifié de « texte fourre-tout », tout en regrettant de ne pas avoir à examiner de dispositions plus directement opérationnelles, au risque d'une certaine contradiction.

Le Sénat a adopté, parfois contre l'avis de ses rapporteurs, de nombreux amendements et articles additionnels. Il a aussi supprimé de nombreux articles importants, comme ceux composant le titre III, relatif à l'évaluation, qui avait été inséré par amendements. La majorité de votre Assemblée attache en effet du prix à la mise en place d'un dispositif innovant d'évaluation et de suivi, portant sur la loi, les expérimentations et la préparation interactive des ordonnances.

De façon très significative, le Sénat a changé le titre du texte, pour le faire porter seulement sur les relations de l'administration et du public, manière de récuser la philosophie même d'un projet de loi dont l'ambition est, en changeant l'État, de susciter de nouveaux comportements sociaux.

*

C'est ainsi que lors de la réunion de la commission mixte paritaire le 5 avril dernier, restaient en discussion pas moins de quatre-vingt-neuf articles, sur ce texte qui en comptait quarante dans sa version initiale.

Au cours de cette réunion, les sénateurs ont marqué leur volonté de parvenir à un accord, dans une tentative un peu désespérée de mettre en avant des concessions sur de nombreux articles.

Toutefois, après un peu plus d'une heure de discussion, il est apparu clair que, sur la base de positions de départ si éloignées sur tant de sujets, la commission ne serait pas en mesure de trouver un compromis susceptible de rallier une majorité à l'Assemblée nationale. Selon le souhait des députés, la CMP s'est donc séparée sur un constat d'échec.

*

Votre commission spéciale, réunie mardi 12 juin pour l'examen en nouvelle lecture, a maintenu vingt-neuf articles dans la rédaction du Sénat sur les quatre-vingt-neuf articles restant en discussion, sous réserve de trois amendements purement rédactionnels.

Cependant, dans le respect de l'esprit du projet et des équilibres construits en première lecture, elle est revenue, pour soixante articles, au texte de l'Assemblée nationale, amélioré le cas échéant en fonction du débat parlementaire et des informations disponibles. Sa nouvelle lecture a notamment donné lieu à la

suppression de vingt-et-un articles et au rétablissement de douze autres qui avaient été supprimés par le Sénat.

Pour trente-quatre articles, ainsi que pour le titre du projet de loi, le rétablissement a été opéré par l'adoption d'amendements de votre rapporteur. Seize articles ont fait l'objet d'amendements du Gouvernement, le plus significatif étant celui, sur l'article 34, qui procède à la simplification du régime de l'éolien en mer compte tenu du dernier état des négociations en cours. Dix articles ont été rédigés dans un texte proposé par les groupes (La République en marche pour six articles, le groupe Mouvement Démocrate et apparentés pour deux d'entre eux, les groupes Nouvelle Gauche ainsi que UDI, Agir et Indépendants pour un amendement chacun)⁽¹⁾.

*

La séance publique offrira l'occasion de parfaire encore le texte. Puis, la perspective d'une adoption définitive s'approchant, il sera temps de poser le cadre du futur « conseil de la réforme », chargé du « service après-vote ». Comme il a été indiqué au cours de réunions du bureau de votre commission spéciale, puis lors des débats de celle-ci, il s'agira de trouver les modalités innovantes permettant aux groupes désireux de s'y associer, de suivre la mise en œuvre de la loi au cours d'échanges périodiques avec les administrations compétentes.

Rappelons que le dispositif réglementaire de suivi de l'application proprement dite, défini à l'article 145-7 de notre Règlement, commence à s'appliquer six mois après le vote. Sans attendre, le conseil aura pour objet de suivre : le cadrage et la conduite des expérimentations, l'élaboration des projets d'ordonnance, en veillant à ce que soient associés les parties intéressées, et plus classiquement la préparation des textes d'application. Le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué à votre commission spéciale le 12 juin dernier avoir pris les dispositions pour que les premiers décrets puissent être publiés dès la rentrée.

Si le renouveau de l'État ne se fera pas en un jour, il est très attendu de nos concitoyens. Il importe de le réussir, et de le traduire dans les faits sans tarder.

*

* *

(1) La commission a adopté 85 amendements, dont certains identiques.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Approbation de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique

L'article 1^{er} du projet de loi a pour objet d'approuver la stratégie nationale d'orientation de l'action publique qui lui est annexée. Cette stratégie nationale énonce des orientations et objectifs répartis en deux titres, « A. *Vers une administration de conseil et de service* » et « B. *Vers une action publique modernisée, simplifiée, décentralisée et plus efficace* ».

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a complété cette stratégie nationale pour notamment y inscrire les principes selon lesquels :

– « *l'administration prend en compte la capacité financière du contribuable dans le cas d'un recouvrement fiscal ou administratif* » ;

– « *l'action publique doit permettre la réduction des délais administratifs* » ;

– la dématérialisation des démarches administratives doit prendre en compte « *les besoins d'accompagnement des citoyens ayant des difficultés d'accès* » à ces services.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Si la commission spéciale du Sénat a estimé que cette annexe était dépourvue de portée normative et n'y a apporté aucune modification, il en a été autrement en séance publique : contre l'avis du rapporteur, un amendement de Mme Élisabeth Lamure (membre du groupe Les Républicains) a en effet inscrit un nouveau principe selon lequel, lorsqu'une norme nouvelle entraîne une charge supplémentaire pour les entreprises, il doit être procédé simultanément à l'abrogation de normes représentant une charge au moins équivalente.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de votre rapporteur, la commission spéciale a adopté un amendement qui revient sur l'introduction du nouveau principe effectué par le Sénat en première lecture.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS21, présenté par M. Emmanuel Maquet.

M. Emmanuel Maquet. Cet amendement vise à compléter l'alinéa 4 par la phrase suivante : « La satisfaction des besoins des usagers est également garantie et est prise en compte dans l'évaluation des agents publics. »

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis défavorable. L'annexe affirme déjà que nous voulons une administration de conseil et de service, ce qui va dans l'esprit de ce que vous proposez.

Par ailleurs, la satisfaction des usagers n'est pas toujours garantie. Par exemple, lorsque l'administration procède à un redressement fiscal, elle doit le faire dans l'intérêt général, mais ce n'est pas forcément pour la satisfaction de l'utilisateur.

M. Ugo Bernalicis. Je suis également défavorable à cet amendement. Prenons le cas concret de la dématérialisation des cartes grises et des permis de conduire dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG). Des gens se trouvent en difficulté parce que la procédure informatique a connu un *bug*. Ils se rendent en préfecture pour essayer d'avoir des réponses, or le logiciel est le même en préfecture et les agents ne peuvent pas y faire grand-chose. En conséquence, la satisfaction de l'utilisateur est faible, il est même plutôt en colère, et j'ai reçu beaucoup de témoignages à ce sujet de mes anciens collègues qui travaillent en préfecture.

Je ne suis pas favorable à ce que les fonctionnaires reçoivent une mauvaise évaluation, car ils sont tributaires de l'organisation qu'on leur demande de mettre en place. Lors d'une évaluation, il faut prendre en compte tous les paramètres, non pas un seul, et pas de manière automatique. Il faut du discernement, et de la mise en contexte.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS25 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Je reviens à la charge sur la question des contacts téléphoniques directs entre les usagers et les services de l'administration. Dès que l'on sort des débats feutrés de l'Assemblée nationale, de nombreux témoignages de nos concitoyens font état de leurs difficultés à joindre leurs interlocuteurs au téléphone. Et quand ils y parviennent, cela devient rapidement, pour peu que la communication mobile soit coupée, un parcours du combattant. C'est un facteur de désagréments et de tension entre l'administration, ses services, les particuliers et les TPE et PME.

C'est pour cela que nous proposons de mettre en place une cellule téléphonique. Je ne suis pas certain que cet amendement, dans sa formulation actuelle, apporte une réponse complète, mais c'est un enjeu majeur pour

l'amélioration des relations avec les usagers, un facteur de confiance avec les usagers. Ce problème ne doit pas être pris à la légère, car c'est un sujet important.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Votre objectif est totalement partagé, vous le savez, c'est la raison pour laquelle nous avons adopté des amendements en première lecture pour la gratuité des numéros de téléphone de l'administration et pour mettre en place un référent unique.

Mais la forme très détaillée de cet amendement me fait m'interroger sur sa place dans l'annexe sur la stratégie nationale de l'action publique. C'est pourquoi je vous propose de le retirer.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CS22 de M. Emmanuel Maquet.

M. Emmanuel Maquet. Cet amendement vise à insérer, après l'alinéa 12 de l'annexe, l'alinéa suivant : « Le statut des agents publics est organisé de manière à permettre une gestion plus performante des ressources humaines. »

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cela ne me semble pas apporter de valeur ajoutée par rapport à ce qui est déjà inscrit dans la stratégie nationale, dont l'alinéa 14 précise que « l'organisation de l'administration s'adapte constamment à l'évolution de ses missions », l'alinéa 13 que « les missions de l'administration sont régulièrement évaluées » et l'alinéa 17 que « les moyens sont déterminés en fonction de leur adaptation aux objectifs à atteindre ». Avis défavorable.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.
Même avis.

M. Ugo Bernalicis. Si cet amendement avait pour but de renforcer la formation initiale ou la formation continue des cadres de l'administration, je pourrais le voter, mais, tel qu'il est rédigé, je n'en vois pas l'intérêt. La principale difficulté de management dans la fonction publique tient aux modifications internes à l'administration qui sont parfois difficiles à saisir par les cadres intermédiaires – ou même supérieurs.

Je pense notamment à la mise en place du nouveau régime indemnitaire qu'est le RIFSEEP – « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ». Il a des effets complètement contre-productifs, car il ne favorise pas la mobilité. Il conduit les agents de la fonction publique à se livrer à des calculs stratégiques qui les pousseront à rester à tel poste pour accéder à telle prime plutôt qu'à prendre un poste qui se libère afin de passer d'adjoint à chef dans l'intérêt de l'administration et leur intérêt propre. Nous voyons bien que ce système a été conçu bien trop loin du terrain.

Pourtant, le régime indemnitaire pourrait constituer un outil efficace de management. En outre, l'objectif initial d'uniformiser la grille pour l'ensemble des ministères n'est pas atteint, notamment parce que, dans l'administration des finances publiques, le régime indemnitaire est un peu plus favorable...

Le RIFSEEP relève, je le sais, davantage du domaine réglementaire, mais il serait intéressant d'en débattre car c'est un enjeu extrêmement important du fonctionnement quotidien des administrations.

M. Laurent Saint-Martin. Si je suis défavorable à cet amendement, j'estime qu'il a le mérite de mettre en avant le rôle des agents publics, qui est essentiel pour réussir le pari de la confiance. L'alinéa 15 de l'annexe, modifié par un amendement de Sophie Beaudouin-Hubiere, précise que les « agents publics bénéficient régulièrement d'une formation et d'un accompagnement leur permettant de s'adapter aux évolutions des missions de l'administration ». Cette dimension doit être prise en compte dans le conseil de la réforme qui sera mis en place après l'adoption du présent projet de loi et le prochain projet de la loi relatif à la fonction publique qui sera défendu par le secrétaire d'État Olivier Dussopt.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Ce sont des questions très intéressantes mais, comme l'a souligné M. le rapporteur, le projet de loi que nous examinons n'est pas le cadre adéquat pour en discuter.

Nous sommes tous convaincus qu'il faut former les agents publics mieux et davantage, notamment pour leur permettre de prendre en compte le droit à l'erreur. Dans le projet de loi qui sera présenté par Olivier Dussopt en février ou mars prochain et dans les quatre chantiers de la réforme de la fonction publique, les questions liées à la rémunération, au salaire au mérite et à la formation seront abordées plus avant. Rappelons aussi que le grand plan de formation de Mme Pénicaud prévoit de consacrer 1,5 milliard d'euros à la formation des agents publics sur la durée du quinquennat.

Lors d'une réunion consacrée au « Printemps de l'évaluation », j'ai déjà eu l'occasion de dire que le RIPSEEP poursuivait des objectifs intéressants, mais qu'il n'avait pas pu les atteindre car il était trop technique et trop compliqué. La modulation selon le mérite ne concerne que 5 % de la rémunération des agents – si tant est qu'ils aient des primes, ce qui n'est le cas que de 23 % d'entre eux. Il faudra approfondir la définition du mérite, dont nous discutons en ce moment avec les organisations syndicales, et débattre de son caractère individuel ou collectif.

M. Emmanuel Maquet. Ayant eu à gérer une collectivité territoriale, je sais la part décisive qu'occupe le management dans le bon fonctionnement des institutions publiques. Cet amendement était avant tout un amendement d'appel et je vais le retirer, madame la présidente.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CS23 de M. Emmanuel Maquet.

M. Emmanuel Maquet. Nous ne pourrons réduire le nombre des normes que si nous visons clairement un objectif de diminution du champ d'intervention de l'État. Aujourd'hui, il n'est pas acceptable pour nos concitoyens que l'État intervienne, souvent de manière coercitive, dans des domaines toujours plus variés, ce qui augmente inconsiderément l'emprise de l'administration publique. Il convient donc de poser un principe de limitation de l'action publique.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je ne suis pas favorable à ce principe. Ce qui importe, c'est d'évaluer régulièrement le champ d'action de l'État et de ses missions, objectif inscrit dans l'annexe que nous allons adopter.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis défavorable également.

M. Emmanuel Maquet. Je retire cet amendement, qui était également un amendement d'appel.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CS130 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une disposition adoptée en première lecture au Sénat, qui inscrit dans la stratégie nationale un nouveau principe selon lequel, lorsqu'une norme nouvelle entraîne une charge supplémentaire pour les entreprises, il doit être procédé simultanément à l'abrogation des normes représentant une charge au moins équivalente. Cela pose un problème de constitutionnalité : cette disposition restreindrait les champs de la loi et des règlements.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. En outre, la disposition introduite par le Sénat est beaucoup moins ambitieuse que la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact. Le Président de la République, dans un discours récent, a eu l'occasion de rappeler l'importance de la dynamique de simplification des normes enclenchée par le Premier ministre et le Gouvernement. Il ne faut surtout pas briser cet élan.

M. Frédéric Reiss. L'ajout du Sénat me semble, pour ma part, tout à fait intéressant, compte tenu du toilettage qui s'impose face à l'accumulation des normes.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je ne suis nullement opposé au travail de toilettage : celui-ci doit être au cœur d'une stratégie de simplification qui bénéficiera notamment aux entreprises. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors du

débat sur le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises, qui fera l'objet du projet de loi « PACTE ».

Nous considérons que l'ajout du Sénat ne trouve pas sa place dans la loi en tant que telle.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS24 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Nous souhaitons que la représentation nationale soit efficacement associée au contrôle et à l'évaluation de cette loi ainsi que de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique. Cet amendement prévoit donc qu'un débat annuel y soit consacré au Parlement. Il permettra de répondre à deux questions concrètes : comment la confiance entre l'administration et ses usagers a-t-elle été renforcée ? Comment la vie des Français a-t-elle été simplifiée ?

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je partage l'objectif, mais je suis défavorable à l'amendement pour des raisons de fond. Nous considérons que l'on ne peut pas adresser ainsi une injonction au Gouvernement et, d'autre part, que notre investissement à tous dans le conseil de la réforme sera la meilleure manière de suivre l'application de ce texte.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Nous nous sommes engagés à ce que le conseil de la réforme se réunisse régulièrement, en bénéficiant de l'accompagnement de toute l'administration qui est sous ma responsabilité et de celles des autres ministères.

Par ailleurs, hormis pour les dispositions les plus compliquées, j'ai déjà fait préparer les documents nécessaires afin de publier au plus vite les décrets d'application de cette loi, de façon qu'un grand nombre d'entre eux soit prêt pour le mois de septembre. Cela permettra en outre que les ordonnances soient prises dans un délai inférieur à dix-huit mois, spécialement celles qui concernent la relation de confiance. Nous y reviendrons lorsque nous discuterons – moment que nous attendons tous – de la garantie fiscale.

Je m'engage à fournir, en toute transparence, tous les éléments d'appréciation et d'évaluation de l'application de la loi aux membres du Conseil de la réforme.

M. Ugo Bernalicis. Tous les parlementaires ne pourront pas siéger au Conseil de la réforme et ceux qui en seront membres auront mille et une choses à faire parallèlement. Sanctuariser un débat annuel aurait l'avantage de permettre à chacun de s'approprier le suivi de la loi. Cette proposition devrait vous séduire, vous qui êtes friands de stratégies de conduite du changement, qui appellent retours d'expérience et points d'étape réguliers.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, je vous trouve bien timide : pourquoi redouter de donner une injonction au Gouvernement ? Constitutionnellement, le Gouvernement doit rendre des comptes devant le Parlement. Ne lui adressons-nous pas régulièrement des injonctions pour qu'il réponde à nos questions écrites ? Mais peut-être faudrait-il en ce domaine aussi engager une démarche de simplification ?

M. Christophe Naegelen. Monsieur Bernalicis, même si nous instaurions un débat annuel sanctuarisé, tous les députés ne pourraient être présents dans l'hémicycle, tant l'ampleur de leurs tâches est grande.

Chez moi, on dit toujours « Parole d'un honnête homme vaut un écrit » et j'aurai tendance à faire confiance au ministre.

J'aurais simplement aimé avoir davantage de précisions sur le Conseil de la réforme. Quand sera-t-il constitué ? Quelle sera sa composition ?

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Le Conseil de la réforme sera naturellement ouvert à tous les groupes, incluant donc La France insoumise, monsieur Bernalicis.

Il aura deux objectifs principaux.

Il s'agira, premièrement, de suivre la bonne application des textes. M. le ministre a pris un engagement important devant nous sur la date de publication des décrets et le délai raccourci de rédaction des ordonnances. En première lecture, j'ai tenu à défendre un amendement relatif au suivi de l'association des parties prenantes à la rédaction des ordonnances et des nombreuses expérimentations prévues par la loi.

Il s'agira, deuxièmement, de suivre la bataille culturelle que nous avons à gagner ensemble, en lien avec les administrations.

Je vous proposerai de mettre en place des binômes ou des petits groupes de députés de tous bords qui se spécialiseront dans le suivi de l'application de la loi, thématique par thématique, qu'il s'agisse de l'agriculture, du logement, de la fiscalité, en relation avec les différentes administrations concernées, centralisées ou décentralisées.

D'ici à la lecture dans l'hémicycle, je vous proposerai également d'organiser une première journée de travail où les administrations centrales viendront devant nous prendre des engagements sur la façon dont elles feront vivre ce texte en vue de changements réels.

Enfin, monsieur Naegelen, nous avons discuté avec le président de Ruyg des formes que pourrait prendre le conseil de la réforme. Nous avons envisagé une mission d'information créée par la conférence des présidents qui nous donnerait

des moyens pour travailler en lien avec les équipes de M. Darmanin et de M. Dussopt.

M. Alain Bruneel. L'esprit de l'amendement de M. Brun me semble intéressant. Les parlementaires ont un rôle à jouer, quels que soient les engagements du ministre, que nous ne remettons nullement en cause.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Nous sommes tous d'accord sur la philosophie. La méthode proposée par le rapporteur est bonne et je soutiendrai le Conseil de la réforme. Si l'Assemblée souhaite se l'approprier en lui donnant la forme d'une mission d'information, j'y serai favorable aussi, bien évidemment. Si elle ne le fait pas, nous pourrions l'institutionnaliser d'une autre manière. Je m'y engage bien volontiers.

Monsieur Bernalicis, je rappelle que le taux de réponse de mon ministère aux questions écrites est de 82 %. Évitions les procès d'intention.

M. Ugo Bernalicis. C'est toujours mieux que 70 % !

M. Fabrice Brun. Je tiens à remercier M. le rapporteur et M. le ministre pour les précisions qu'ils ont apportées sur le Conseil de la réforme. La Constitution confie au Parlement le pouvoir d'évaluer les politiques publiques et de contrôler l'action du Gouvernement. Nous sommes bien dans notre rôle quand nous demandons qu'un tel débat soit organisé chaque année. Enfin, je ne vois pas en quoi cela constituerait une injonction au Gouvernement.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nos discussions sont à ce point constructives qu'elles me permettent de corriger une erreur : je voulais parler non pas d'une injonction au Gouvernement mais d'une injonction au Parlement, laquelle serait contraire à l'article 48 de la Constitution

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} et l'annexe, modifiés.

*

* *

Article 2

(art. L. 123-1, L. 124-1 et L. 124-2 [nouveaux] L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration)

Consécration au profit du public d'un droit à l'erreur et création d'un droit au contrôle

Disposition clé de ce projet de loi, l'article 2 consacre au profit du public, d'une part, un droit à l'erreur et, d'autre part, un droit au contrôle et à l'opposabilité des conclusions des contrôles administratifs.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a complété les dispositions relatives au droit à l'erreur par plusieurs amendements visant à :

– préciser, à l'initiative de notre collègue Caroline Fiat et des députés de la France insoumise, avec l'avis favorable de votre rapporteur, que le droit à l'erreur ne s'appliquait qu'en cas de première méconnaissance involontaire d'une règle. Cela permet de lever toute ambiguïté sur ce point ;

– inscrire dans le champ du droit à l'erreur l'hypothèse de l'erreur matérielle commise par l'usager dans le renseignement de sa situation, selon les propositions de nos collègues Thibault Bazin et Vincent Descœur ;

– restreindre, sur proposition de votre rapporteur, le périmètre des exceptions au droit à l'erreur aux hypothèses où les sanctions sont prononcées en méconnaissance des règles « *préservant directement* » la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement ;

– définir de façon expresse, à l'initiative de votre rapporteur, la mauvaise foi : pourra être ainsi considéré de mauvaise foi « *toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a apporté plusieurs modifications importantes à cet article :

– à l'initiative de son rapporteur, la commission spéciale a tout d'abord introduit une définition de la fraude applicable en cas d'erreur, par souci de parallélisme avec la définition de la mauvaise foi ajoutée par l'Assemblée nationale ;

– surtout, en séance publique, sur proposition de Mme Angèle Prévile (membre du groupe socialiste et républicain) et de M. Daniel Gremillet (groupe Les Républicains) et contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement, le Sénat a exclu du champ des sanctions n'entrant pas dans le domaine du droit à l'erreur « *la déclinaison de la politique agricole commune laissée à l'appréciation des États membres* » ainsi que certaines dispositions du code de l'environnement.

Pour ce qui concerne le droit au contrôle et l'opposabilité du contrôle, le Sénat a adopté, à l'initiative de son rapporteur, plusieurs dispositions visant à :

– fixer un délai maximum de six mois dans lequel l'administration devrait procéder au contrôle ;

– subordonner l'opposabilité des « *conclusions expresses* » à la possibilité pour l'administration de se prononcer en toute connaissance de cause ;

– supprimer la référence au respect des conventions internationales, en estimant que le droit international primant déjà le droit national, cette référence était inutile.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l’initiative de votre rapporteur, la commission spéciale a adopté sept amendements qui rétablissent le texte dans la version adoptée par l’Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques CS41 de M. Ugo Bernalicis et CS77 de M. Alain Bruneel.

M. Ugo Bernalicis. Le droit à l’erreur part d’un bon sentiment, mais son application ne résistera pas à l’épreuve des faits. Assurer ces nouvelles missions à moyens constants n’aura déjà rien d’évident, mais cela deviendra extrêmement compliqué si vous supprimez 70 000 postes dans la fonction publique d’État. L’article 1^{er} et l’article 2 sont à cet égard intimement liés. Le Conseil d’État lui-même s’interroge sur le nombre de fonctionnaires qui sera nécessaire.

C’est un grand saut vers l’inconnu. Les contentieux ne feront que se multiplier, ce qui contribuera à mettre en situation d’insécurité les fonctionnaires dans leurs prises de décision.

Je crains que dans bien des domaines, l’administration se trouve dans l’incapacité d’appliquer la loi, faute de moyens humains suffisants. J’y vois une contradiction majeure avec la stratégie nationale d’orientation de l’action publique, qui prévoit, comme vous l’avez-vous-même souligné, monsieur le rapporteur, que des moyens suffisants permettent d’atteindre les objectifs fixés. Il aurait été plus sage de limiter l’application du droit à l’erreur à quelques domaines ciblés.

Il ne faudrait pas que la simplification pour l’usager aboutisse à une complexification pour les serviteurs de l’État, et finalement à une complexification pour tout le monde.

M. Alain Bruneel. Si les auteurs de l’amendement CS77 sont favorables à la reconnaissance pour les usagers d’un droit à régulariser une erreur commise de bonne foi, la sagesse commanderait cependant de ne pas reconnaître sans expérimentation préalable un droit à l’erreur général dans les procédures déclaratives. Les conséquences des mesures envisagées sur le bon fonctionnement de l’administration, dans un contexte de réduction des moyens des services de l’État, sont mal appréhendées. La présomption de bonne foi, en l’absence de

définition claire, apparaît également hasardeuse et potentiellement génératrice de comportements arbitraires. En tout état de cause, la prudence devrait conduire à restreindre le droit à l'erreur à un nombre limité de procédures intéressant par priorité les titulaires de droits sociaux, les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nous avons largement débattu de cet article en première lecture.

Nous assumons de vouloir faire du droit à l'erreur un droit supplétif, c'est-à-dire d'un droit qui ne s'applique qu'en l'absence de dispositions existantes. C'est la philosophie même de ce projet de loi.

Par ailleurs, nous ne considérons pas que l'action de l'État doive nécessairement s'appuyer sur davantage de moyens humains pour être bonne. Les effectifs de l'administration fiscale ont été réduits de manière importante ces dernières années et l'impôt n'en est pas moins bien levé dans notre pays. Quand les moyens sont adaptées aux politiques publiques, il est possible à l'administration de bien assurer les missions de l'État.

Enfin, le Gouvernement s'est engagé, rappelons-le, à consacrer 1,5 milliard d'euros à la formation des agents publics.

M. Ugo Bernalicis. Je serai moins catégorique que vous, cher collègue. Certes, la levée de l'impôt sur le revenu se déroule plutôt bien, mais la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de nature structurelle, n'est pas près d'être réduite. Quant à l'évasion fiscale, elle est toujours estimée à 70 milliards d'euros.

Nous avons des craintes s'agissant du prélèvement à la source. Des facilités de paiement auraient pu être mises en place pour certaines catégories de contribuables. Je pense notamment aux personnes qui ont pris leur retraite en 2018 et dont l'impôt sera prélevé à la source en 2019 sur la base de leurs revenus perçus en 2017 lorsqu'elles étaient encore salariées. L'administration fiscale, faute d'effectifs suffisants, prévoit des ajustements seulement pour la mi-2019, le temps pour elle d'intégrer la réforme.

Nous allons au-devant d'énormes problèmes de déstructuration du fonctionnement de l'administration, en l'absence d'étude d'impact. Et lorsque nous nous reverrons dans un an, il y aura une belle pile de contentieux sur la table.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Nous pouvons toujours refaire le débat sur la fonction publique et la pertinence même de la TVA ou de la taxe d'habitation, mais je crains que cela ne nous amène assez loin. Nous avons eu l'occasion de nous pencher sur le prélèvement à la source lors de l'examen du projet de loi de finances et nous y reviendrons, j'imagine, lors de l'examen prochain du projet de loi de règlement dans l'hémicycle.

Je relève une erreur dans vos propos, monsieur Bernalicis. Les personnes parties à la retraite en 2018 vont payer à partir de janvier 2019 l'impôt qui correspond à leurs revenus de retraités.

Vous avez évoqué la fraude fiscale et plus particulièrement la fraude à la TVA. Sachez que le prélèvement à la source va améliorer le recouvrement de l'impôt. On estime qu'il permettra d'augmenter jusqu'à un point le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu, qui se situe entre 97 % et 98 %, ce qui représente 700 millions d'euros de recettes supplémentaires.

En outre, les effectifs ne font pas tout pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. Il faut compter avec l'automatisation, l'intelligence artificielle, la numérisation des données, bref sur une façon différente de recouvrer l'impôt.

Vous semblez établir un lien entre fraude et droit à l'erreur comme si le contribuable ou l'entrepreneur étaient des fraudeurs en puissance. Le petit patron que vous avez rencontré vous a peut-être expliqué combien il lui était compliqué de se retrouver dans la multiplicité des règles administratives alors qu'il cherchait avant tout à embaucher et à produire. Vous devriez voter des deux mains ce texte.

La commission rejette les amendements.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CS79 de M. Alain Bruneel.

Elle en vient à l'amendement CS150 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement supprime un ajout redondant du Sénat.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS27 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Tout le monde s'accorde sur l'existence d'une inflation normative en matière environnementale. En 2015, le code de l'environnement a connu cinquante-six modifications et, en 2016, quatre-vingt-sept, qui ont porté sur près de 1 000 articles. Il est difficile à l'utilisateur et à l'entrepreneur de s'y retrouver. Pourquoi exclure l'environnement du champ d'application du droit à l'erreur ?

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nous avons eu un débat poussé sur cette question en première lecture et j'en resterai à l'avis défavorable que j'avais émis alors. Le droit à l'erreur ne sera pas appliqué aux dispositions visant à préserver la santé publique, la sécurité ou l'environnement.

En outre, limiter les sanctions aux seules sanctions pénales amoindrirait la portée du texte. Avis défavorable, donc.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.
Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CS65 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Saint-Martin. Cet amendement vise à rétablir le texte voté en première lecture par notre assemblée. Le Sénat a prévu de revenir sur l'exclusion de l'environnement du champ d'application du droit à l'erreur en prévoyant une exception pour la déclinaison de la politique agricole commune laissée à l'appréciation des États membres et pour les cas prévus à deux articles du code de l'environnement. Vous avez déjà expliqué ce qui motive cette exclusion pour l'environnement, monsieur le rapporteur. Concernant la politique agricole, précisons que ne seraient exclus du droit à l'erreur que les cas émanant de règles européennes pour l'application desquelles la France ne dispose de toute façon pas de marges d'appréciation pour prononcer la sanction.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis favorable.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.
Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS148 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Autant la définition de la mauvaise foi, que nous avons introduite en première lecture, était indispensable, autant celle de la manœuvre frauduleuse, adoptée par le Sénat en première lecture, ne s'impose pas, la jurisprudence fiscale étant suffisamment précise en la matière. Je vous propose donc de revenir à la rédaction adoptée par notre assemblée.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CS78 de M. Alain Bruneel.

M. Alain Bruneel. Dans son avis, le Conseil d'État considère que le projet du Gouvernement pourrait emporter des effets d'aubaine au bénéfice des personnes les plus à même de connaître le droit qui leur est applicable et de disposer, en interne, de compétences et de conseils juridiques adaptés à leur situation. De fait, grandes entreprises et entreprises artisanales, titulaires de droits sociaux et riches particuliers recourant à des conseils juridiques ne peuvent pas

être placés sur un pied d'égalité sur le terrain de l'appréciation de leur bonne foi. Les auteurs de l'amendement proposent donc que la présomption de bonne foi ne puisse s'appliquer au redevable qui ne pouvait pas ne pas connaître ses obligations déclaratives, critère déjà utilisé par l'administration des douanes pour écarter la bonne foi dans l'appréciation du droit à l'erreur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Laissons à l'administration qui a la charge de démontrer l'intention frauduleuse le soin de le faire. La jurisprudence des douanes permet déjà aux administrations de s'appuyer sur le principe selon lequel les contribuables ne pouvaient pas ne pas connaître les règles concernées, qu'ils soient, par exemple, experts-comptables ou experts fiscaux.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Faisons confiance à l'administration qui aura à démontrer la mauvaise foi d'un contribuable. Elle saura détecter les personnes qui ne pouvaient pas ne pas connaître les règles qui s'imposent. Inutile d'alourdir le texte avec cet ajout.

M. Ugo Bernalicis. Concrètement, comment un fonctionnaire fera-t-il, au quotidien, si une demande lui paraît de mauvaise foi ? De quels pouvoirs d'investigation ou d'enquête disposera-t-il ? Agira-t-il à la tête du client, regardera-t-il si celui-ci a un master de droit ? Comment voyez-vous les choses, monsieur le ministre ? Après tout, c'est vous qui allez prendre les décrets et les circulaires d'application.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je crois que vous voyez bien comment on peut définir la mauvaise foi...

M. Alain Bruneel. J'entends les explications du rapporteur et du ministre, mais il faut reconnaître que les très grandes entreprises, notamment celles cotées au CAC 40, sont bardées de spécialistes, de juristes et d'avocats : je ne vois pas comment elles pourraient commettre de bonne foi une erreur. On ne comprendrait pas que l'administration leur permette de bénéficier d'une telle présomption.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS76 de M. Alain Bruneel.

M. Alain Bruneel. Le Conseil d'État a estimé que le dispositif, dont le champ d'application est extrêmement vaste, « pourrait porter atteinte au bon fonctionnement de l'administration dès lors qu'il prévoit que celle-ci est tenue de faire droit à [une] demande dans un délai raisonnable sans tenir suffisamment compte de ses moyens et de ses effectifs. » Le Conseil d'État a également considéré, je l'ai dit, que le projet du Gouvernement « pourrait emporter des effets d'aubaine au bénéfice des personnes les plus à même de connaître le droit qui leur est applicable et de disposer, en interne, de compétences et de conseils juridiques adaptés à leur situation ». Ces considérations justifieraient que l'on renonce à la reconnaissance d'un droit au contrôle et à l'opposabilité des conclusions du contrôle. Nous estimons en outre que l'administration doit disposer, elle aussi,

d'un droit à l'erreur et qu'elle ne doit pas se voir opposer des conclusions qui seraient erronées. Nous proposons donc de supprimer les alinéas 17 à 28 de l'article 2.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. J'émet un avis défavorable. Le droit au contrôle est essentiel dans le cadre de la mission de conseil que nous souhaitons développer. Cette mesure est bien encadrée : l'administration devra faire droit à la demande dans un délai raisonnable, mais elle pourra la refuser si elle se trouve matériellement dans l'impossibilité de mener à bien son programme de contrôle.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CS151 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je vous propose de rétablir la mention suivante au début de l'alinéa 19 : « sous réserve des obligations qui résultent d'une convention internationale ». Ce texte s'appliquera bien dans le cadre des conventions internationales.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS149 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Le Sénat a prévu un délai uniforme de six mois pour faire droit aux demandes de contrôle. Je préfère que l'on s'en tienne à la notion de « délai raisonnable ».

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Nous avons déjà eu l'occasion de débattre de ce qu'est un délai raisonnable en droit et dans la pratique des administrations. Il ne faudrait pas trop corseter le texte : cela dépend des administrations et de leurs obligations d'inspection et de contrôle. Je suis donc favorable à la proposition du rapporteur.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS152 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer la mention « dès lors que celle-ci a pu se prononcer en toute connaissance de cause » à la fin de l'alinéa 21 : cet ajout du Sénat me paraît superfluetoire.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS28 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Je vous propose de supprimer l'alinéa 24. Je ne vois pas, en effet, pourquoi on ouvrirait à l'administration un droit à changer d'avis à l'occasion d'un nouveau contrôle. Cela pose un problème de confiance et de stabilité du droit : la personne ou l'entreprise contrôlée resterait sous la menace d'un nouveau contrôle qui remettrait en cause de précédentes conclusions. Ne se trouverait-on pas, dès lors, dans une situation d'insécurité juridique ?

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Vous vous rappelez sans doute les échanges très nourris que nous avons eus sur ce sujet, notamment en séance publique. Il y a eu un engagement de ma part et du ministre afin de bien clarifier la situation : il faut que le droit au contrôle ne constitue pas un droit à la cristallisation *ad vitam aeternam* d'une conclusion. Un contrôle pourra modifier une position adoptée précédemment, mais nous nous engageons fermement à ce que ce ne soit pas de manière rétroactive : la modification s'appliquera après le deuxième contrôle. Un contrôle fiscal ne pourra pas porter sur la période qui le précède. J'émetts donc un avis défavorable à l'amendement.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je ne peux que souscrire à cette analyse du texte, qui devrait être de nature à vous rassurer.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CS132 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement de coordination rédactionnelle vise à tenir compte du rétablissement du titre du projet de loi que je vous proposerai tout à l'heure.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. J'émetts un avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

*

* *

Article 2 bis A (nouveau)

(art. L. 1113-8 du code général des collectivités territoriales)

**Droit à régularisation en cas d'erreur des collectivités territoriales
dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale**

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Introduit par la commission spéciale du Sénat, à l'initiative de Mme Sylvie Vermeillet (membre du groupe Union Centriste) avec l'avis favorable du rapporteur, cet article additionnel étend le champ du droit à régularisation en cas d'erreur au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale.

Cet ajout trouve sa justification, selon le rapporteur du Sénat, dans le fait que les collectivités territoriales, tout comme les usagers, « *ont aussi besoin du regard bienveillant de l'État et des organismes de sécurité sociale* » compte tenu des missions qu'elles exercent, dans des conditions parfois difficiles.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin et du groupe La République en Marche, soutenus par votre rapporteur, la commission spéciale a supprimé cet article, qui ne correspond pas à l'esprit d'un texte dont la préoccupation principale est de simplifier les démarches des usagers de l'administration, qu'ils soient particuliers ou professionnels.

*

* *

La commission examine l'amendement CS67 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Saint-Martin. Cet amendement a pour objet de supprimer l'article 2 *bis* A, adopté à l'initiative du Sénat afin d'instituer un droit à l'erreur au bénéfice des collectivités territoriales. Cette mesure ne correspond pas à la philosophie du droit à l'erreur tel que nous le concevons depuis le début de l'examen du texte : ce droit vaut pour les relations entre l'administration et les usagers finaux, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, mais pas entre les administrations. Par ailleurs, imaginez ce qui se passera en matière de responsabilité si un usager invoque son droit à l'erreur à l'égard d'une administration qui elle-même en excipe vis-à-vis de l'État : cela ne va pas dans le sens du renforcement de la lisibilité et de la simplicité que nous appelons de nos vœux.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. J'émet un avis favorable.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.
Même avis.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 bis A est supprimé.

*

* *

Article 2 bis B (nouveau)
(Art. L. 114-17 du code de la sécurité sociale)
Droit à l'erreur en matière de fraude

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article est issu d'un amendement de Mme Patricia Schillinger (membre du groupe La République en Marche) et adopté, après avoir reçu un avis favorable de la commission spéciale et du Gouvernement, en séance publique. Il introduit, au sein de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale relatif au contrôle et à la lutte contre la fraude par les organismes des branches famille et vieillesse, le principe de « *droit à l'erreur* » tel que défini à l'article 2 du projet de loi.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un **amendement de rédaction globale** proposé par le Gouvernement qui, modifiant les articles L. 114-17 et L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale, lève l'ambiguïté de la rédaction adoptée par le Sénat en précisant que les sanctions administratives prononcées par les directeurs des organismes chargés de la gestion des prestations sociales **des branches famille, vieillesse et maladie** – et non des seules branches famille et vieillesse – ne sont pas applicables en cas d'erreur de bonne foi de l'assuré

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS87 du Gouvernement.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Par cet amendement, je vous propose de corriger la rédaction de l'article 2 bis B : il convient de préciser que les sanctions administratives prononcées par les directeurs, ou les directrices, des organismes chargés de la gestion des prestations sociales ne sont pas applicables en cas de bonne foi de l'assuré. Si celui-ci

commet une première erreur matérielle, il ne pourra donc pas faire l'objet d'une sanction administrative.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cette modification rédactionnelle permettra de lever les ambiguïtés potentielles. J'y suis donc favorable.

La commission adopte l'amendement.

L'article 2 bis B est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CS20 tombe.

*
* *

Article 2 bis (supprimé)

(art. L. 114-5-1 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3

et L. 571-1 du code des relations entre le public et l'administration)

Conséquence de l'absence d'une pièce non essentielle d'un dossier de demande d'attribution de droits auprès de l'administration

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit à l'initiative du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale en première lecture, afin de répondre aux préoccupations exprimées par plusieurs députés lors des débats en commission spéciale, cet article prévoit que l'absence d'une pièce à l'appui d'une demande d'attribution de droits ne peut conduire l'administration à suspendre l'examen du dossier.

Seules seraient concernées les pièces pas indispensables à l'administration pour instruire le dossier. En outre, l'attribution du droit demandé ne deviendrait effectif qu'après la réception de ladite pièce par l'administration, afin d'éviter toute fraude.

II. LA SUPPRESSION PAR LE SÉNAT

Estimant que la procédure ainsi prévue était très proche de la procédure de traitement des dossiers incomplets et qu'il était difficile de définir une pièce « *indispensable* », le Sénat a estimé que cet article faisait courir un risque trop grand de rupture d'égalité pour un bénéfice assez marginal. Il a donc, suivant l'avis de son rapporteur, supprimé cet article en commission.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Sur proposition de votre rapporteur, la commission spéciale a rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CS131 du rapporteur et l'amendement CS32 de M. Bruno Fuchs.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Mon amendement vise à rétablir l'article 2 *bis*, que nous avons adopté à une large majorité sur la proposition du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés. Il s'agissait de faire en sorte que l'absence d'une pièce ne conduise pas à suspendre l'examen d'un dossier.

M. Bruno Millienne. L'amendement CS32 tend à rétablir l'article 2 *bis* en y ajoutant une précision. Le dispositif ne devait pas s'appliquer lorsque la pièce manquante est « indispensable » pour que l'administration instruisse valablement le dossier. Nous proposons de supprimer cette condition car il nous semble qu'elle peut donner lieu à confusion et à diverses interprétations. Par ailleurs, nous demandons que l'administration soit tenue d'informer l'utilisateur qu'il manque une pièce dans son dossier.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je préfère la rédaction que nous avons initialement adoptée. Avec la référence aux pièces « indispensables », nous atteignons en effet un bon point d'équilibre : cela donnera de la souplesse pour l'examen des dossiers sans corseter ou coincer l'administration. Étant fidèle à l'esprit de ce que le groupe Modem a proposé en première lecture, je suis défavorable à l'amendement CS32.

M. Bruno Millienne. Je persiste à penser que la référence aux pièces « nécessaires » peut prêter à confusion.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je suis du même avis que le rapporteur. Ce texte doit aussi permettre à l'administration de garder une certaine capacité d'initiative : ne la corsetons pas trop. Il pourra y avoir une évaluation de cette mesure dans le cadre du conseil de la réforme et, si nécessaire, une correction des pratiques. Celles-ci dépendent surtout de la manière dont le chef d'une administration, le ministre ou le directeur, gère les services placés sous sa responsabilité : il leur reviendra de bien comprendre l'intention du législateur, et nos débats contribueront à éclairer ceux qui se pencheront demain sur ce texte. Le Gouvernement ne partageant pas les craintes qui viennent d'être exprimées, je préfère la rédaction proposée par le rapporteur.

M. Bruno Millienne. Ces explications me satisfont et je retire donc notre amendement.

L'amendement CS32 est retiré.

La commission adopte l'amendement CS131.

L'article 2 bis est ainsi rétabli.

*

* *

Article 3 bis AAA (nouveau)

Dispense de l'obligation de télédéclaration et de télépaiement de l'impôt sur le revenu pour les contribuables qui résident dans les « zones blanches »

Le présent article, inséré par le Sénat en séance publique, prévoit de dispenser les contribuables qui résident dans les zones blanches de l'obligation de télédéclaration et de télépaiement de l'impôt sur le revenu jusqu'en 2025.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. La télédéclaration peut faire l'objet de dérogations

a. La généralisation de la déclaration en ligne des revenus

La loi de finances pour 2016 a instauré, à l'article 1649 *quater* B *quinquies* du code général des impôts, l'obligation pour les contribuables de déclarer et payer leurs revenus par voie dématérialisée.

Cette obligation est entrée en vigueur progressivement, en commençant par les contribuables qui perçoivent les revenus les plus élevés, selon un calendrier étalé sur quatre années :

– pour les déclarations au titre des revenus de l'année 2015, lorsque le revenu du contribuable de l'année 2014 était supérieur à 40 000 euros ;

– pour les déclarations au titre des revenus de l'année 2016, lorsque le revenu du contribuable de l'année 2015 était supérieur à 28 000 euros ;

– pour la prochaine déclaration, au titre des revenus de l'année 2017, tous les contribuables dont le revenu fiscal de référence était supérieur à 15 000 euros en 2016 sont concernés ;

– en 2019, l'obligation de télédéclaration sera généralisée au titre des revenus de l'année 2018.

b. Les exceptions à l'obligation de télédéclaration

Cependant, l'article 1649 *quater* B *quinquies* du code général des impôts prévoit que l'obligation de télédéclaration ne concerne que « *les contribuables dont la résidence est équipée d'un accès à internet* ».

En outre, « *ceux de ces contribuables qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique utilisent les autres moyens prévus au premier alinéa du 1 de l'article 173* » du code général des impôts. L'alinéa visé prévoit que le contenu et la déclaration des déclarations sont précisés par décret, ce qui renvoie aux articles 42 à 46 de l'annexe 3 du code général des impôts. On en déduit cependant que les contribuables peuvent procéder à l'envoi de déclaration sous forme « papier ».

Enfin, pour les contribuables qui n'auraient pas fait savoir à l'administration fiscale qu'ils ne sont pas en mesure de souscrire à la déclaration en ligne, un droit à l'erreur est déjà prévu.

2. L'obligation de télépaiement

L'entrée en vigueur de l'obligation de télépaiement de l'impôt sur le revenu est également progressive depuis 2016.

Les contribuables conservent le choix entre plusieurs modes de paiement : le prélèvement mensuel, le prélèvement à l'échéance ainsi que le télépaiement.

3. Les sanctions pour non-respect de ces obligations

Aux termes du premier alinéa de l'article 1738 du code général des impôts, « *le non-respect de l'obligation de souscrire par voie électronique une déclaration et ses annexes ou de payer un impôt par virement, télépaiement ou prélèvement opéré à l'initiative du Trésor public entraîne l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des droits correspondant aux déclarations déposées selon un autre procédé ou du montant des sommes dont le versement a été effectué selon un autre mode de paiement* ».

En l'absence de droits, le dépôt d'une déclaration ou de ses annexes selon un autre procédé que celui requis entraîne l'application d'une amende de 15 euros par document sans que le total des amendes applicables aux documents devant être produits simultanément puisse être inférieur à 60 euros ni supérieur à 150 euros.

En matière de télédéclaration, un droit à l'erreur est prévu par ce même article, dans la mesure où l'amende forfaitaire de 15 euros par déclaration ou annexe n'est appliquée qu'à compter de la deuxième année au cours de laquelle le manquement est constaté.

B. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article, adopté à l’initiative des membres du groupe socialiste et républicain au Sénat, après un avis défavorable de la rapporteure et du Gouvernement, vise à compléter les articles 1649 *quater B quinquies* et 1738 du code général des impôts afin de dispenser « *les contribuables, personnes physiques, qui résident dans des « zones blanches»* » de l’obligation de télédéclaration de leurs revenus et de télépaiement de leurs impôts jusqu’au 31 décembre 2024, au motif que « *la couverture Internet de notre territoire reste incomplète* ».

Cependant, comme l’a justement souligné la rapporteure du Sénat, il n’existe pas de définition législative de la zone blanche : « *s’agit-il de la 4G ou de très haut débit ? Comment définir strictement ces zones, sachant qu’elles évoluent en permanence et qu’elles sont différentes en fonction des opérateurs ?* ».

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Sur proposition de votre rapporteur, la commission spéciale a supprimé cet article, considérant la demande satisfaite par le droit existant.

*

* *

La commission est saisie de l’amendement CS122 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement concerne les « zones blanches » dont nous avons débattu en première lecture. Je suis défavorable à ce que le texte prévoit une dispense de télédéclaration fiscale pour les administrés se trouvant dans de telles zones, car elles n’ont pas de définition juridique : la notion est mouvante et nous souhaitons d’ailleurs qu’elle le reste. Un plan très haut débit a été lancé par le Gouvernement pour faire disparaître ces « zones blanches ». J’ajoute que les contribuables ont déjà la possibilité de ne pas télédéclarer s’ils en font la demande. D’où mon amendement, qui tend à supprimer le présent article.

M. Gérald Darmanin, ministre de l’action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l’amendement.

En conséquence, l’article 3 bis AAA est supprimé.

*

* *

Article 3 bis AA (nouveau)

Assouplissement des obligations déclaratives en matière de TVA sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation

Le présent article, inséré par le Sénat, prévoit d'inscrire dans la loi que le taux réduit de TVA dont bénéficient les travaux d'amélioration des locaux d'habitation s'applique dès le premier acompte, dès lors que l'attestation est fournie lors de la facturation finale ou lors de l'achèvement des travaux.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 279-0 *bis* du code général des impôts prévoit un taux réduit de TVA sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans.

Pour bénéficier du taux réduit de 10 % de TVA, la personne à laquelle les travaux sont facturés (ou son représentant) doit remettre au prestataire l'attestation qu'elle a elle-même remplie, datée et signée.

L'attestation vise à garantir, d'une part, que les travaux se rapportent à des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans, et d'autre part, que ces travaux sont éligibles à ce taux.

Dans la pratique, il s'avère que le client peut remettre tardivement cette attestation à l'entreprise, postérieurement à la fourniture de la facture.

La doctrine administrative prévoit cependant une certaine tolérance à ce sujet : *« afin de garder une certaine souplesse dans les relations contractuelles entre le professionnel et le particulier qui fait réaliser des travaux et de ne pas accentuer la charge administrative pesant sur les entreprises, il est admis que le taux réduit de TVA s'applique dès le premier acompte, sous réserve que les travaux et les locaux soient éligibles au taux réduit de la TVA et que l'attestation soit fournie lors de la facturation finale ou de l'achèvement des travaux »* ⁽¹⁾.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de M. Philippe Mouiller (groupe Les Républicains), sous-amendé par la rapporteure, afin de compléter l'article 279-0 *bis* du code général des impôts par les éléments déjà acceptés par la doctrine administrative, à savoir que le taux réduit de TVA s'applique dès le premier acompte, sous réserve que :

(1) BOI-TVA-LIQ-30-20-90-40-20160302

– les travaux et les locaux soient éligibles au taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée ;

– l’attestation soit fournie lors de la facturation finale ou de l’achèvement des travaux.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Sur proposition de votre rapporteur, la commission spéciale a adopté un amendement de suppression de cet article, dans la mesure où la doctrine fiscale prévoit déjà une certaine souplesse pour l’application de ce taux de TVA réduit.

*

* *

La commission examine l’amendement CS123 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Il s’agit de supprimer un ajout du Sénat, qui concerne le taux réduit de TVA applicable aux travaux d’amélioration des locaux d’habitation. Nous avons déjà débattu de ce sujet en première lecture.

M. Gérald Darmanin, ministre de l’action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l’amendement.

En conséquence, l’article 3 bis AA est supprimé.

*

* *

Article 3 bis

Non-application en cas de première infraction de l’amende prévue en cas de défaut de souscription, inexactitudes dans les documents propres aux bénéficiaires industriels et commerciaux et à l’impôt sur les sociétés

Cet article est issu d’un amendement de Mme Véronique Louwagie, adopté en première lecture par la commission spéciale. Il prévoit un droit à l’erreur en cas de défaut de production ou de caractère inexact ou incomplet de certains documents transmis par les entreprises à l’administration fiscale.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ À L’ASSEMBLÉE NATIONALE

Le code général des impôts prévoit la transmission à l’administration de nombreux documents afin de déterminer et de contrôler le résultat imposable des entreprises soumises à l’impôt sur les sociétés (IS) ou à l’impôt sur le revenu (IR)

dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) : suivi des rectifications dans les groupes intégrés, suivi des plus-values latentes, tableau des provisions pour les contribuables soumis au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel, état des provisions dans le cadre des bénéficiaires industriels et commerciaux, relevé détaillé de certaines catégories de dépenses utilisé pour déterminer le bénéfice imposable.

En application du I de l'article 1763 du code général des impôts (CGI), le défaut de production de ces documents ou leur caractère inexact ou incomplet entraîne l'application d'une amende fiscale proportionnelle, égale à 5 % des sommes omises, ramenée à 1 % lorsque les sommes sont réellement déductibles pour certains documents.

Le présent article ajoute à l'article 1763 du code général des impôts que l'amende n'est pas applicable en cas de première infraction commise au cours de l'année civile lorsque les contribuables réparent leur omission spontanément ou à la demande de l'administration avant la fin de l'année qui suit celle au cours de laquelle le document devait être présenté.

Il vise à permettre aux contribuables de bonne foi de régulariser leur situation sans que l'amende ne soit appliquée.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES AU SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement afin de supprimer le gage financier associé à cet article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

La commission adopte l'article 3 bis sans modification.

*
* *

Article 4 bis AA (nouveau)

Exonération de l'amende fiscale prévue pour les petites entreprises dans les premières années de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Le présent article a été inséré lors de l'examen en séance publique au Sénat. Il vise à exonérer des pénalités prévues, pendant les deux premières années

de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, les entreprises qui emploient moins de vingt-et-un salariés et les personnes physiques en charge du traitement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'ÉTAT DU DROIT

Initialement prévue au 1^{er} janvier 2018, l'entrée en vigueur du prélèvement à la source introduit par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 a fait l'objet d'un décalage d'un an, au 1^{er} janvier 2019.

La loi de finances pour 2017 a créé un nouvel article 1759-0 A au code général des impôts, prévoyant une sanction fiscale pour insuffisance de retenue à la source.

Aux termes de cet article, *« les infractions à l'obligation d'effectuer la retenue à la source entraînent l'application d'une amende qui, sans pouvoir être inférieure à 500 euros par déclaration, est égale à :*

1° 5 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas d'omissions ou d'inexactitudes ;

2° 10 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas de non-dépôt de la déclaration dans les délais prescrits ;

3° 40 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas de non-dépôt de la déclaration dans les trente jours suivant une mise en demeure ou en cas d'inexactitudes ou d'omissions délibérées ;

4° 80 % des retenues qui ont été effectuées mais délibérément non déclarées et non versées au comptable public. »

Lors de l'examen de la deuxième loi de finances rectificative pour 2017, l'amende minimale est passée de 500 euros à 250 euros.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat, à l'initiative du groupe Les Républicains, avec avis favorable de la rapporteure et défavorable du Gouvernement, instaure la non-application de l'amende fiscale prévue à l'article 1759-0 A du code général des impôts en 2019 et en 2020 pour :

- les petites entreprises (qui emploient moins de vingt-et-un salariés) ;
- les personnes physiques en charge du traitement.

C'est seulement en cas de bonne foi que l'amende ne serait pas appliquée.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

L'article adopté au Sénat visait à rendre inapplicable la sanction fiscale appliquées aux collecteurs en cas d'omissions ou inexactitudes dans la retenue ou la déclaration, prévue à l'article 1759-0 A du code général des impôts, pendant les deux premières années du prélèvement à la source. Votre rapporteur considère cependant qu'une sanction fiscale est nécessaire pour garantir l'implication des employeurs pour la mise en œuvre du prélèvement à la source.

Pendant, attentive aux préoccupations exprimées par les dirigeants d'entreprises, la commission spéciale a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable du rapporteur, afin de supprimer la sanction pénale spécifique pour les tiers collecteurs, prévue à par l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 et modifiée par l'article 11 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

En cas de non-respect de l'obligation de secret professionnel notamment au titre du taux d'imposition transmis par l'administration fiscale, l'article 1753 *bis* C du code général des impôts rend applicable aux personnes contrevenant intentionnellement à l'obligation de secret professionnel les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

Pour ne pas infliger cette sanction particulièrement lourde aux particuliers employeurs (de services à la personne, garde d'enfants, stagiaires au pair, accueillants familiaux qui accueillent des personnes âgées ou handicapées adultes à titre onéreux) qui ont recours au dispositif simplifié de déclaration en matière sociale, l'article 1753 *bis* C du code général des impôts prévoit une amende de 10 000 euros.

La suppression de cet article ne crée pas une zone de non-droit en cas de divulgation du taux d'imposition : c'est le droit commun en cas de violation du secret professionnel qui s'appliquerait.

*

* *

La commission examine l'amendement CS88 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Le Gouvernement propose de revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, tout en répondant aux préoccupations exprimées par les dirigeants d'entreprises, et plus particulièrement ceux des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME), que le Sénat avait voulu traduire dans cet article. Conformément à l'engagement du Gouvernement, la mention des sanctions pénales applicables à la divulgation du

taux de prélèvement à la source serait abandonnée dans la loi fiscale. Ces dispositions avaient été insérées dans le code général des impôts par la loi de finances pour 2017. Ce faisant, nous reprenons, mais pour partie seulement, les préconisations du Sénat.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Mon avis est favorable : cela répond à une attente exprimée par différents groupes politiques.

La commission adopte l'amendement, et l'article 4 bis AA est ainsi rédigé.

*

* *

Article 4 bis A (nouveau)

Mention expresse des points considérés comme validés par l'administration à l'issue d'un contrôle fiscal

Le présent article prévoit que le vérificateur mentionne expressément sur la proposition de rectification (ou, le cas échéant, sur l'avis d'absence de rectification) les points examinés lors du contrôle qu'il considère conformes à la loi fiscale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article L. 49 du livre des procédures fiscales prévoit que « *quand elle a procédé à un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle d'une personne physique au regard de l'impôt sur le revenu, à une vérification de comptabilité ou à un examen de comptabilité, l'administration des impôts doit en porter les résultats à la connaissance du contribuable, même en l'absence de rectification* ».

En pratique, les prises de position formelles de l'administration lors d'un contrôle fiscal sont limitées aux points faisant l'objet de rehaussements qui figurent sur la proposition de rectification.

Le présent article, adopté à l'initiative de la rapporteure du Sénat, prévoit que les points qui ont fait l'objet d'un contrôle de l'administration et qui ne comportent ni insuffisance, ni inexactitude, ni omission, ni dissimulation doivent être expressément mentionnés par le vérificateur.

Cette mention doit permettre une plus grande sécurité juridique pour la personne contrôlée, dans la mesure où cette absence de rectification pourra être opposable à l'administration lors d'un contrôle ultérieur.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative du Gouvernement et sur l'avis favorable du rapporteur, la commission spéciale a adopté un amendement précisant l'identification des points sur lesquels porte la garantie fiscale adoptée à l'article 4 du présent projet de loi.

Afin de clarifier la portée des conclusions de l'administration fiscale, il est proposé que le vérificateur, dans la proposition de rectification ou l'avis d'absence de rectification, dresse la liste des points examinés lors de ce contrôle y compris ceux sur lesquels l'administration a conclu qu'ils ne comportaient ni erreur, ni inexactitude, ni omission, ni insuffisance. Il est proposé d'appliquer ces mêmes principes en matière de contributions indirectes.

*

* *

La commission examine l'amendement CS89 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. L'article 4 du projet de loi renforce les garanties accordées aux contribuables en rendant les conclusions – même tacites – de tout contrôle fiscal interne opposables à l'administration fiscale. En termes de sécurité juridique, cela constitue une avancée pour les contribuables.

Il est toutefois nécessaire de clarifier le texte, encore imprécis concernant les points sur lesquels porte effectivement la garantie, et de coordonner la mesure de l'article 4 avec celle du présent article 4 *bis* A en précisant que « les points du contrôle » évoqués à l'article 4 sont les mêmes que ceux auxquels il est fait référence au second alinéa de l'article L. 49 du livre des procédures fiscales, créé par le présent article.

Afin de clarifier la portée des conclusions de l'administration fiscale, dans la proposition de rectification ou l'avis d'absence de rectification, il est proposé que le vérificateur liste les points examinés lors du contrôle, y compris ceux sur lesquels l'administration a conclu qu'il n'y avait ni erreur, ni inexactitude, ni omission, ni insuffisance. Il est par ailleurs proposé d'appliquer ces principes aux contributions indirectes.

La garantie sera ainsi plus précise, ce qui évitera les risques de contentieux.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cette précision me convient tout à fait. Nous avons soutenu un amendement similaire pour garantir l'opposabilité des contrôles fiscaux, avancée majeure du projet de loi. Ainsi précisé, le dispositif sera sécurisé, tout en restant efficace.

La commission adopte l'amendement et l'article 4 bis A est ainsi rédigé.

*

* *

Article 4 bis B (nouveau)

Publication des rescrits de portée générale

Le présent article a été inséré au Sénat, à l'initiative de Mme Gruny, rapporteure. Il prévoit la publication des réponses de l'administration fiscale aux demandes de rescrits, dès lors qu'elles ont une portée générale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article L. 80 B du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que *« lorsque l'administration a formellement pris position sur l'appréciation d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal, elle se prononce dans un délai de trois mois lorsqu'elle est saisie d'une demande écrite, précise et complète par un redevable de bonne foi »*.

La réponse à une demande de rescrit est individuelle sur un point de droit particulier. L'administration n'est pas tenue de publier les réponses aux rescrits qu'elle rend.

Selon une pratique administrative, certains rescrits de portée générale sont tout de même publiés. Anonymisés, ils sont intégrés au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) depuis 2012. Comme tous les commentaires apportant des précisions sur le sens d'un texte fiscal contenus dans cette base, ces prises de positions formelles de portée générale sont opposables au sens du deuxième alinéa de l'article L. 80 A du LPF.

L'amendement adopté par le Sénat propose de compléter l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales afin de contraindre l'administration à publier les rescrits de portée générale. Le Gouvernement avait demandé le retrait de cet amendement de la rapporteure.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Sur proposition de votre rapporteur, la commission spéciale a supprimé cet article. Le Gouvernement s'est engagé à développer la publication des rescrits généraux *via* la création d'une base des rescrits, et il ne semble pas nécessaire de légiférer pour atteindre cet objectif. Laisser à l'administration une liberté d'appréciation permet aussi de garantir la lisibilité de la doctrine.

*

* *

La commission en vient à l'amendement de suppression CS124 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une disposition votée par le Sénat. Le rescrit ne saurait avoir une portée générale, car il interprète le droit appliqué à un cas d'espèce.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement, et l'article 4 bis B est supprimé.

*

* *

Article 4 ter

Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations

Cet article a été inséré lors de l'examen de la commission spéciale à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement de M. Mohamed Laqhila.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'ÉTAT DU DROIT

En vertu de l'article 135 B du livre de procédures fiscales, l'administration fiscale doit transmettre, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur, « *des éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années* » et qui sont nécessaires à un certain nombre de personnes, dans « *l'exercice de leurs compétences en matière de politiques foncière, d'urbanisme et d'aménagement et de transparence des marchés fonciers et immobiliers* ».

Le champ des bénéficiaires de ce droit de transmission a été élargi par la loi de 2016 pour une République numérique ⁽¹⁾. Il peut s'agir des chercheurs, des services de l'État, des collectivités territoriales ou d'établissements publics, des sociétés d'aménagement foncier, des agences d'urbanismes mais également des professionnels de l'immobilier.

La transmission, est effectuée à titre gratuit, sous forme dématérialisée dans le cadre d'une procédure en ligne. Toutefois, les informations transmises

(1) Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

excluent toute identification nominative du propriétaire d'un bien et les bénéficiaires de la transmission ne doivent à aucun moment pouvoir reconstituer des listes de biens appartenant à des propriétaires désignés.

Pour les particuliers, l'article 107 B du livre des procédures fiscales prévoit que toute personne physique peut obtenir également « *communication des éléments d'information relatifs aux mutations à titre onéreux de biens immobiliers comparables intervenues dans un périmètre et pendant une période déterminés et qui sont utiles à la seule appréciation de la valeur vénale du bien concerné* ».

Ce service est accessible à toute personne physique qui fait, soit « *l'objet d'une expropriation ou d'une procédure de contrôle portant sur la valeur d'un bien immobilier* », soit « *état de la nécessité d'évaluer la valeur vénale d'un bien immobilier en tant que vendeur ou acquéreur potentiel de ce bien, ou pour la détermination de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ou des droits de mutation à titre gratuit* ».

Les informations communicables sont les références cadastrales et l'adresse, ainsi que la superficie, le type et les caractéristiques du bien immobilier, la nature et la date de mutation ainsi que la valeur foncière déclarée à cette occasion et les références de publication au fichier immobilier.

Ces données sont inscrites dans l'application Patrim qui permet de consulter le prix par mètre carré des cessions intervenues récemment dans une zone donnée.

L'amendement adopté par la commission spéciale, ayant reçu un avis favorable du rapporteur, prévoit l'insertion dans le LPF d'un nouvel article L. 112 A, prévoyant qu'afin de « *concourir à la transparence des marchés fonciers et immobiliers, l'administration fiscale rend librement accessibles au public, par voie électronique, les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années* ». Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de ce nouvel article.

Par conséquent, les dispositions de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales visant spécifiquement les bénéficiaires du droit à transmission sont supprimées.

Cette disposition permet de donner une assise législative à l'application Patrim, accessible par le biais du site *impots.gouv.fr*.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU SÉNAT

Le Sénat a adopté trois amendements en commission spéciale, à l'initiative de Mme Gruny, rapporteure :

– le premier prévoit que cet accès aux données doit s'inscrire dans le respect du secret de la défense nationale et ne doit pas permettre d'identifier les biens d'une personne en particulier (reprise de la formulation de l'article 135 B du livre des procédures fiscales) ;

– le second prévoit que le décret d'application sera pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;

– le troisième prévoit le maintien d'un régime distinct pour les professionnels de l'immobilier, les chercheurs, etc. (le maintien de l'article 135 B du livre des procédures fiscales existant).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Sur proposition de plusieurs députés du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, avec l'avis favorable du rapporteur, la commission spéciale a rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

La commission passe à l'amendement CS33 de M. Mohamed Laqhila.

M. Bruno Millienne. L'article 4 *ter*, qui vise à élargir l'accès au service Patrim, résulte de l'adoption de l'un de nos amendements en première lecture. Cette nouvelle disposition prévoyait l'accès libre du public à l'ensemble des éléments d'information détenus par l'administration fiscale concernant les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues au cours de cinq dernières années. Les sénateurs ont décidé de supprimer cet article, craignant qu'il n'apporte pas toutes les garanties en matière de protection de la vie privée.

Nous proposons de le rétablir, dans sa version votée par l'Assemblée nationale, dans la mesure où elle apporte toutes les garanties en matière de protection des données personnelles et de confidentialité.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Favorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 4 ter est ainsi rédigé.

Article 4 quater

Réduction des intérêts de retard en cas de régularisation pour les droits et taxes prévus par le code des douanes

Cet article a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur, afin que le bénéfice de la réduction de l'intérêt de retard, tel que prévue aux articles 3 et 4 du présent projet de loi, s'applique également aux droits et taxes prévus par le code des douanes.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En effet, depuis la loi de finances rectificative pour 2016, l'article 440 *bis* du code des douanes prévoit également l'application d'un intérêt de retard à tout impôt, droit ou taxe prévu par le code des douanes qui n'a pas été acquitté dans le délai légal, hors ressources propres de l'Union européenne.

Comme pour l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts, il s'applique à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel l'impôt devait être acquitté jusqu'au dernier jour du mois du paiement. Son taux est de 0,20 % par mois (2,4 % par an) depuis le 1^{er} janvier 2018.

Cet intérêt de retard est notamment applicable à la TVA, à l'octroi de mer, à l'octroi de mer régional, à la taxe générale sur les activités polluantes, aux taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques. L'intérêt prévu par l'article 114 du code des douanes de l'Union s'applique exclusivement aux droits à l'importation définis à l'article 5 du même code (droits de douane, y compris les droits antidumping).

Le présent article a donc pour objet de réduire :

– de moitié le montant dû au titre des intérêts de retard sur les taxes recouvrées par l'administration des douanes en cas de régularisation spontanée d'une déclaration, avant tout contrôle effectué par l'administration ;

– de 30 % ce même montant, lorsque la régularisation est acceptée par le redevable alors qu'un contrôle a été initié par l'administration des douanes. Le redevable peut demander la régularisation, soit jusqu'à la notification d'une proposition de taxation, soit après cette notification. Dans ce dernier cas, le redevable disposera de trente jours pour effectuer sa demande.

Comme pour les minorations prévues aux articles 3 et 4 du présent projet de loi, ces réductions ne peuvent pas être appliquées en cas d'infraction exclusive de bonne foi. Son bénéfice est lié au paiement de l'intégralité des droits, taxes et intérêts exigibles, soit immédiat, soit dans un délai fixé par l'administration.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de la rapporteure afin de coupler l'octroi de cette réduction des intérêts de retard avec l'acceptation d'un plan de règlement douanier.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 4 quater sans modification.

*
* *

Article 4 quinquies (nouveau)

Assouplissement des obligations déclaratives dans le cadre du « Pacte Dutreil »

Le présent article, inséré au Sénat par la commission spéciale, vise à modifier les conditions de transmission des documents à l'administration fiscale dans le cadre du « pacte Dutreil ».

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. Le droit en vigueur

L'article 787 B du code général des impôts prévoit une exonération des droits de mutation à concurrence de 75 % de leur valeur lors d'une transmission d'entreprise à titre gratuit. Cette exonération partielle est subordonnée au respect de plusieurs conditions :

– les parts ou les actions doivent faire l'objet d'un engagement collectif de conservation d'une durée minimale de deux ans ;

– l'engagement collectif de conservation doit porter sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 %, y compris les parts ou actions transmises ;

– l'un des détenteurs des titres exerce son activité professionnelle principale ou une fonction de direction dans la société dont les titres sont transmis.

Aux termes du *e* de l'article 787 B du CGI, la société doit adresser avant le 31 mars de chaque année, une attestation certifiant que les conditions de cet engagement sont toujours remplies.

L'article 1840 G *ter* du code général des impôts dispose que lorsqu'une exonération de droits d'enregistrement est obtenue en contrepartie de la production d'une justification, le défaut de production de la justification entraîne l'obligation de payer les droits dont la mutation a été exonérée. Les droits doivent être payés dans le mois qui suit l'expiration du délai prévu pour produire la justification requise.

2. Le dispositif proposé

Lors de l'examen en commission spéciale, le Sénat a adopté, sur l'amendement de Mme Nathalie Delattre (membre du groupe RDSE), un article additionnel visant à modifier les conditions de transmission des documents justificatifs ainsi que les conséquences qui en découlent.

Cet article prévoit que les documents doivent être transmis à l'administration « *dans le délai d'un mois à compter de la réception d'un avis de mise en demeure notifié par l'administration* ». Dans cette rédaction, il appartiendrait donc à l'administration de contacter tous les bénéficiaires de ce dispositif afin de leur demander des justificatifs. En supprimant le délai initial de transmission des pièces justificatives, la mise en demeure serait préalable à une simple demande.

En outre, l'article prévoit que le défaut de transmission des documents ne suffise pas à faire perdre le bénéfice de l'exonération ; le Sénat considère que « les conséquences apparaissent disproportionnées par rapport au manquement commis ».

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Sur proposition de votre rapporteur, la commission spéciale a adopté un amendement de suppression de cet article. Si le rapporteur partage le souhait de modifier les conditions de transmission des pièces justificatives dans le cadre du pacte « Dutreil », il considère que cette question doit être traitée de manière cohérente dans un prochain projet de loi d'ici la fin de l'année.

*

* *

La commission en vient à l'amendement de suppression CS124 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer la disposition introduite dans le cadre du pacte Dutreil, qui avait donné lieu à une

longue discussion en première lecture. Le Gouvernement s'est engagé à avancer sur le sujet d'ici à la fin de l'année, à l'occasion du projet de loi relatif au plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) ou du projet de loi de finances. M. Dussopt pourra sans doute nous le confirmer.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Notre volonté d'avancer sur le pacte Dutreil est intacte. Avis favorable à l'amendement du rapporteur.

La commission adopte l'amendement et l'article 4 quinquies est supprimé.

*

* *

Articles 5 et 6

Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes et droits douaniers

Les articles 5 et 6 instaurent un droit à l'erreur pour les droits et taxes recouvrés par l'administration des douanes.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Le dispositif proposé

Au titre de sa mission fiscale, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) collecte un grand nombre de droits et taxes, dont :

– sur le fondement du code des douanes, les droits de douane, la TVA à l'importation, la TVA frappant les produits pétroliers, les droits antidumping, ainsi que la fiscalité énergétique, des transports et environnementale ;

– sur le fondement du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales (LPF), des contributions indirectes et en particulier les accises sur les alcools et tabacs.

Comme en matière fiscale, l'article 2 du présent projet de loi ne s'applique pas dans les relations avec l'administration des douanes. Les articles 5 et 6 du projet de loi visent donc à introduire des dispositifs spécifiques de droit à l'erreur en cas d'infractions en matière de cotisations indirectes ou en matière douanière, aussi bien dans le livre des procédures fiscales (article 5) que dans le code des douanes (article 6).

En matière de contributions indirectes, l'article 5 propose d'établir un nouvel article L. 62 B au livre des procédures fiscales. En matière d'infractions douanières, l'article 6 propose d'insérer un chapitre VI *bis* au titre XII du code des douanes, composé d'un article L. 440-1 unique.

Ces deux articles visent à exonérer de certaines sanctions le contribuable de bonne foi qui régularise ses erreurs, inexactitudes ou omissions soit spontanément avant l'expiration du délai de reprise de l'administration, soit à la demande de l'administration dans le délai que celle-ci indique.

Ce « droit à l'erreur » se traduit par la non-application de certaines sanctions :

– en matière de contributions indirectes, les sanctions prévues par les articles 1791 à 1794, 1797 à 1798 *ter* et 1804 du CGI qui ont le caractère de sanctions pénales ;

– en matière douanière, les sanctions prévues par les articles 410 à 412 du code des douanes qui constituent des contraventions.

Si l'administration douanière peut déjà décider de la non-application de sanctions en cas d'infraction dans le cadre d'une transaction, le dispositif proposé permet d'écarter le principe même de la sanction, sans laisser à l'administration la liberté de l'appliquer ou non. Ces dispositions doivent encourager les redevables à déclarer spontanément leurs erreurs, ce qui permet de faciliter et d'accélérer le recouvrement des créances.

Comme en matière fiscale, ce droit à l'erreur n'est pas applicable lorsqu'une infraction est exclusive de bonne foi. En outre, il appartient au redevable de payer immédiatement les droits et taxes dus ainsi que les intérêts de retard.

2. Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

Sur proposition du rapporteur, la commission spéciale a adopté deux amendements afin que la réduction des intérêts de retard, telle que prévue par les articles 3 et 4 du présent projet de loi, s'applique également aux droits et taxes prévus par le code des douanes : un article additionnel (article 4 *quater*) et un amendement à l'article 5 pour les contributions indirectes.

À l'article 5, l'amendement adopté insère un article 62 C au livre des procédures fiscales prévoyant de réduire l'intérêt de retard de 50 % en cas de régularisation spontanée et de 30 % lorsque la régularisation intervient à l'occasion d'un contrôle.

Comme en matière fiscale, cette réduction des intérêts de retard ne peut être appliquée en cas d'infraction exclusive de bonne foi et que si la demande de régularisation est accompagnée du paiement de l'intégralité de la créance.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES AU SÉNAT

Le Sénat a adopté plusieurs amendements sur chacun des deux articles, à l'initiative de la rapporteure :

– un amendement aux articles 5 et 6, à l'initiative de la rapporteure, vise à limiter le dispositif de ce droit à l'erreur aux erreurs « commises pour la première fois » dans le délai de prescription de l'action de l'administration, soit six ans pour les contributions indirectes prévues par le livre des procédures fiscales (article 5) et trois ans pour le code des douanes (article 6) ;

– un amendement aux articles 5 et 6 permettant d'ouvrir le bénéfice de la réduction des intérêts de retard en cas d'acceptation par le comptable public d'un plan de règlement des droits simples, pour les personnes physiques et morales qui n'ont pas la capacité financière suffisante pour s'acquitter immédiatement des sommes dues.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté les articles 5 et 6 sans modification.

*
* *

La commission examine l'amendement de suppression CS75 de M. Alain Bruneel.

M. Alain Bruneel. L'administration fiscale dispose du pouvoir de transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière ou infraction en matière de contributions indirectes. L'administration des douanes recourt quasi systématiquement à la transaction. L'étude d'impact souligne qu'en 2016, 99 % des contraventions notifiées sur le fondement du code des douanes en matière de fiscalité nationale – soit 6 500 – et 98 % des infractions prévues par le code général des impôts en matière de contributions indirectes – soit 2 600 – ont fait l'objet d'une transaction. Les poursuites devant les tribunaux sont ainsi réservées aux cas de fraudes avérées et intentionnelles.

Lorsque la bonne foi du redevable est avérée, aucune pénalité n'est appliquée. Les dispositions de cet article apparaissent donc superfétatoires. En outre, elles rendent plus difficilement applicables les sanctions légitimes.

En conséquence, nous proposons de supprimer l'article 5.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis défavorable. Nous avons eu cette discussion en première lecture. Contrairement à vous, je pense qu'il faut inscrire dans la loi cette pratique de la direction des douanes, car elle préfigure ce que doit

être l'esprit du droit à l'erreur : appliquer des sanctions uniquement en cas d'intention manifeste de fraude.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Même avis. Nous souhaitons conserver un droit à l'erreur dans le champ douanier, par intérêt pour les acteurs économiques concernés, mais aussi par cohérence avec ce qui est prévu dans le champ fiscal.

La commission rejette l'amendement.

Puis la commission adopte l'article 5 sans modification.

La commission adopte l'article 6 sans modification.

*

* *

Article 6 bis (nouveau)

Présomption de bonne foi pour les distributeurs de carburants

Le présent article a été inséré au Sénat, sur un amendement de Mme Dominique Estrosi-Sassone (groupe Les Républicains), sous-amendé par la rapporteure, malgré un avis défavorable du Gouvernement.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

L'article 265 B du code des douanes prévoit un régime fiscal privilégié en matière de taxe intérieure sur la consommation de produits pétroliers (TICPP) pour les produits pétroliers « sous condition d'emploi ».

Pour bénéficier de ce régime fiscal, les distributeurs et utilisateurs de ces produits doivent se conformer à certaines mesures prescrites par arrêté du ministre chargé du budget en vue de contrôler la vente, la détention, le transport et l'utilisation desdits produits. Le 2 de l'article 265 B du code des douanes prévoit qu' « à la première réquisition du service des douanes, les distributeurs doivent notamment pouvoir lui communiquer les noms de leurs acheteurs ainsi que les volumes de produits cédés ».

L'usage détourné des produits – n'ouvrant pas droit au régime fiscal dont ils bénéficient – tout comme l'absence de justification de la destination des produits donnent lieu à l'exigibilité du supplément de taxes applicables. En cas d'absence de justification par les distributeurs de la destination donnée aux produits, le supplément de taxes est exigible sur les quantités détournées ou non justifiées, sans préjudice des pénalités encourues. Il appartient ainsi aux distributeurs de pouvoir justifier du nom des cessionnaires et du volume de produits cédés.

Les distributeurs doivent effectuer le suivi des produits jusqu'à leur livraison à l'utilisateur. L'utilisateur doit, quant à lui, s'identifier auprès de son distributeur et justifier de la destination des produits auprès de la direction générale des douanes et droits indirects. L'utilisateur est responsable de tout usage différent de celui qui est prévu par le régime privilégié dans le cadre duquel il a acheté ses produits.

Au motif de « rétablir le bénéfice de la bonne foi aux distributeurs de gazole sous condition d'emploi », lorsqu'ils ne sont « ni complices ni informés » de l'usage qui en est fait par l'utilisateur, le présent article prévoit de n'appliquer le supplément de taxe que lorsque les deux causes que sont le détournement de produits et l'absence de justification sont cumulées.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Sur proposition du rapporteur, la commission spéciale a supprimé cet article, considérant que la production de justificatif est le seul moyen pour les services des douanes de contrôler l'utilisation réelle du produit vendu et donc la destination donnée à ce produit. Ce régime représente une dépense fiscale de 5,9 milliards d'euros, ce qui justifie pleinement un suivi des produits jusqu'à leur utilisation finale, pour bénéficier du taux réduit.

*

* *

La commission en vient à l'amendement de suppression CS126 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer une disposition introduite par le Sénat, qui ne conditionnait plus à la production de justificatifs le bénéfice régime fiscal privilégié applicable aux produits pétroliers « sous condition d'emploi ». Ce régime fiscal privilégié, je le rappelle, représente une dépense fiscale de plus de 5 milliards d'euros par an : la production de justificatifs est le seul moyen d'assurer un suivi efficace.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 6 bis est supprimé.

*

* *

Article 7

Habilitation pour expérimenter une « relation de confiance »

Inspiré de la « relation de confiance » entre les entreprises et l'administration fiscale, mise en place à titre expérimental en 2013 par la DGFIP afin d'accompagner les entreprises en amont dans leurs obligations déclaratives, le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à inscrire cette démarche dans la loi.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 7 du projet de loi prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi, toute disposition relevant du domaine de la loi tendant à modifier le code général des impôts ou le livre des procédures fiscales en vue de renforcer la sécurité juridique des entreprises soumises à des impôts commerciaux.

L'article prévoit la création d'un régime permettant d'examiner sur demande des entreprises la conformité de leurs opérations à la loi fiscale, comme cela a été mis en place dans l'expérimentation de la relation de confiance en 2013. L'administration doit alors prendre formellement position sur l'application de la loi. Interrogé sur ce point, le directeur général des finances publiques, M. Bruno Parent, a évoqué la création d'un « rescrit dynamique ». Il s'agirait pour l'administration fiscale d'accompagner l'entreprise dans son projet selon une forme de « co-construction », en instaurant un dialogue sur les options fiscales qui s'offrent à elle.

L'article introduit la possibilité de définir des critères d'éligibilité des entreprises à ce dispositif, en fonction de leur taille, du caractère innovant et complexe de leur activité ou des enjeux fiscaux.

La durée de neuf mois de l'habilitation doit permettre d'accorder du temps au Gouvernement pour se concerter avec les organisations professionnelles, sur la base d'un bilan de l'expérimentation, afin de définir les contours d'une nouvelle offre de sécurité juridique pérenne plus ciblée aux besoins des entreprises et plus adaptée aux moyens de l'administration.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU SÉNAT

Le Sénat a adopté sur cet article cinq amendements de la rapporteure :

– le premier, adopté en commission spéciale, entend définir plus précisément le périmètre de la relation de confiance, en prévoyant un examen de conformité des opérations des entreprises au regard de la législation fiscale et une prise de position formelle sur son application, aussi bien pour l'exercice en cours que pour les exercices précédents ;

– un second précise que l'examen doit être mené conjointement par des agents issus des services chargés du contrôle et des services chargés du suivi des obligations déclaratives.

– un troisième vise à rappeler la nécessité de définir des critères « objectifs » pour définir les entreprises ou catégories d'entreprises qui pourront bénéficier de ce dispositif et à préciser dans l'habilitation que les petites et moyennes pourront accéder à cette procédure ;

Outre un amendement rédactionnel, un dernier amendement demande la publication annuelle du nombre d'entreprises ayant bénéficié de ce régime, ainsi que le montant des corrections de base que son application a permis. Il s'agit d'apporter un complément à l'indicateur de performance relatif au contrôle fiscal qui ne mesure que le montant des droits rectifiés, dans la mesure où la mise en œuvre de la relation de confiance devrait conduire à une diminution des droits et pénalités recouvrés lors des contrôles fiscaux.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un amendement du Gouvernement, sur l'avis favorable du rapporteur, afin de rétablir la rédaction issue de la première lecture à l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission examine l'amendement CS90 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Le Sénat a profondément réécrit l'article 7 relatif à l'offre de sécurité juridique proposée par le Gouvernement à destination des entreprises. L'amendement que nous présentons vise à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Dans le même esprit de modernisation que celui de la relation de confiance expérimentée depuis 2013, et au vu des enseignements de cette expérimentation, le Gouvernement souhaite entreprendre de nouvelles actions pour améliorer les relations entre l'administration fiscale et les entreprises et améliorer le service rendu à ces dernières. Cet objectif suppose notamment de mieux répondre à leur besoin de sécurité juridique, pour faciliter leurs décisions économiques et financières.

C'est pourquoi le Gouvernement prévoit d'entamer rapidement une concertation avec les organisations professionnelles pour préciser les attentes des entreprises dans cette future relation, définir les engagements réciproques de celles-ci et de l'administration et préciser ses modalités concrètes de

fonctionnement, s'agissant notamment des moyens à y consacrer et de l'organisation à mettre en œuvre.

L'amendement pose de manière ouverte les principes et le cadre de la concertation à venir avec les entreprises intéressées, sans en préempter les conclusions.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement. Il faut laisser le Gouvernement avancer avec les acteurs sur le concept de rescrit dynamique.

Mme Véronique Louwagie. Je regrette que certains amendements ne visent qu'à supprimer purement et simplement les avancées opérées au Sénat. En l'espèce, l'article 7 tel que rédigé par le Sénat est beaucoup plus précis et protège mieux les entreprises, en leur permettant de demander à l'administration de prendre position sur la conformité de leurs activités avec la loi fiscale.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Nous souhaitons disposer de marges de manœuvre dans le cadre de l'habilitation, alors que le Sénat avait très strictement encadré le dispositif et la relation. Nous allons discuter avec les professionnels pour aboutir au plus juste équilibre. Je vous rappelle qu'il s'agit d'une habilitation, nous aurons donc l'occasion d'en rediscuter quand la concertation aura abouti.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Madame Louwagie, les dispositions sénatoriales supprimées sont effectivement visibles, mais vous oubliez que, dans un esprit constructif, nous conservons à peu près un tiers des modifications apportées par le Sénat – celles que nous considérons comme des améliorations.

Mme Véronique Louwagie. J'entends votre réponse et je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, mais il s'agira d'ordonnances, prises par le Gouvernement. Il aurait été préférable que la concertation soit menée au préalable et que nous soyons en mesure de disposer d'informations plus précises.

La commission adopte l'amendement et l'article 7 est ainsi rédigé.

*

* *

Article 7 bis (nouveau)

(art. L. 133-1, L. 133-4-2 et L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale)

Modulation de l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales en cas de redressement à la suite d'un constat de travail dissimulé

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption, contre l'avis du Gouvernement, d'un

amendement de la rapporteure par la commission spéciale du Sénat. Il permet une modulation de l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales prononcée dans certaines situations faisant l'objet d'un constat de travail dissimulé.

Cette modulation prévoit ainsi que le montant de l'annulation correspond au rapport entre le double des rémunérations dissimulées et l'ensemble des rémunérations déclarées par l'entreprise.

Son champ d'application a été limité à une dissimulation partielle ou en cas de requalification en travail salarié.

La modulation est également écartée :

- lorsque la dissimulation concerne un mineur soumis à l'obligation scolaire ou une personne vulnérable ou dépendante ;
- en cas de travail dissimulé en bande organisée ;
- lorsqu'il y a réitération dans un délai de cinq ans.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Les articles L. 8221-3, L. 8221-5 et L. 8221-6 du code du travail auxquels renvoie l'article L. 133-4-2 que modifie l'article 7 *bis* définissent le travail dissimulé par dissimulation d'activité et par dissimulation d'emploi salarié. Ces manquements sont caractérisés par le caractère intentionnel de la dissimulation. Le « *droit à l'erreur* » ne trouve donc pas à s'appliquer dans ce cas, qui relève bien de la fraude, non de l'erreur ou de l'oubli. Afin de ne pas trahir l'esprit du projet de loi, la commission spéciale, à l'initiative de son rapporteur, a adopté **un amendement de suppression de cet article.**

*

* *

La commission en vient à l'amendement de suppression CS107 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nous souhaitons supprimer cette disposition introduite par le Sénat qui vise à moduler l'annulation des exonérations de cotisations en cas de travail dissimulé. Le dispositif adopté par les sénateurs est contraire à l'esprit de la loi, car ces sanctions ne s'appliquent qu'en cas de dissimulations intentionnelles de la personne travaillant illégalement, de l'employeur ou du donneur d'ordres : cela n'entre donc pas dans le champ du droit à l'erreur.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement, et l'article 7 bis est supprimé.

*

* *

Article 8

(art. L. 1242-2, L. 8115-1, L. 8115-3, L. 8115-4 et L. 8115-6 du code du travail)

Possibilité pour l'autorité administrative d'adresser un avertissement en cas de manquement à certaines dispositions du code du travail

L'article L. 8115-1 du code du travail prévoit que, sur rapport d'un agent de contrôle de l'inspection du travail et sous réserve de l'absence de poursuites pénales, l'autorité administrative – le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) – peut prononcer une amende à l'encontre de l'employeur manquant à certaines dispositions du droit du travail.

L'article 8 du projet de loi, modifiant l'article L. 8115-1, permet à l'autorité administrative de prononcer un avertissement alternativement à une amende administrative. Par ailleurs, modifiant l'article L. 8115-4, il précise que le montant de l'amende administrative éventuellement prononcé est déterminé en tenant compte de la bonne foi de l'employeur.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission spéciale a adopté deux amendements déposés, l'un par votre rapporteur et le second par M. Laurent Saint-Martin qui a reçu un avis favorable du rapporteur :

– Le premier, proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 8115-4, fixe les éléments – circonstances et gravité du manquement, comportement, ressources et charges de son auteur – sur lesquels se fonde l'autorité administrative pour déterminer si elle prononce un avertissement ou une amende et, le cas échéant, pour fixer le montant de celle-ci ;

– Le second, modifiant l'article L. 8115-6, précise qu'un avertissement peut être contesté dans les mêmes conditions qu'une amende administrative, devant le tribunal administratif.

En séance publique, outre un amendement rédactionnel de votre rapporteur, l'Assemblée a adopté deux amendements :

– Le premier, déposé par M. Boris Vallaud, ayant reçu un avis favorable du rapporteur et de sagesse du Gouvernement, complète l'article L. 8115-3 pour préciser que le plafond de l'amende administrative est majoré de 50 % si un nouveau manquement survient dans un délai d'un an ;

– Le second, déposé par M. Jean-Baptiste Moreau, ayant reçu un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, précise en complétant le 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail, que lorsque la durée d'un contrat de travail est inférieure à un mois, l'employeur n'émet qu'un seul bulletin de paie.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de sa rapporteur précisant qu'en cas de nouveau manquement commis dans un délai d'un an, la majoration du plafond de l'amende n'est possible que s'il s'agit d'un manquement de même nature que le premier.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

La commission examine les amendements identiques CS42 de Mme Sabine Rubin et CS57 de M. Alain Bruneel.

M. Ugo Bernalicis. L'article 8 vise à appliquer le droit à l'erreur au non-respect d'obligations inscrites dans le code du travail. Cela ne nous semble pas opportun, d'autant plus qu'en l'état actuel du droit, une amende plafonnée – mais sans montant minimum – peut déjà être prononcée. Ainsi, l'administration est déjà en mesure de moduler l'amende au vu du caractère intentionnel ou non de l'infraction. Il n'est donc nécessaire d'inverser la charge de la preuve en considérant que l'entreprise est *de facto* présumée de bonne foi. La sanction des manquements au droit du travail doit rester dissuasive. D'où notre amendement de suppression CS42.

M. Alain Bruneel. L'article 8 instaure une sanction alternative de rappel à la loi à l'encontre de l'employeur qui méconnaît des dispositions du code du travail. Cette nouvelle sanction viendrait remplacer l'amende administrative qui peut actuellement atteindre 2 000 euros par salarié concerné. En outre, l'article prévoit que, lorsqu'une amende administrative est décidée, son montant peut être modulé pour tenir compte de la bonne foi de l'auteur du manquement.

Dans la continuité des ordonnances réformant le code du travail, de telles dispositions ne visent qu'à alléger les obligations de l'employeur – durées maximales de travail, repos, hygiène – au détriment des prérogatives de l'inspection du travail et de l'objectif de préservation de la santé des salariés. C'est pourquoi notre amendement CS57 propose de les supprimer.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Comme en première lecture, je suis défavorable à ces amendements de suppression. Il ne s'agit pas d'impunité : l'avertissement créé par cet article est une sanction administrative à part entière. Les avertissements existent depuis longtemps dans le domaine de la sécurité sociale en cas de manquements bénins : cela n'a donc rien d'une nouveauté.

Enfin, l'article 8 prévoit bien que le choix entre un avertissement et une sanction pécuniaire doit reposer sur des critères objectifs – gravité du manquement, attitude de l'entreprise, notamment sa bonne foi, ses ressources et ses charges. Cela garantira la bonne utilisation de cette sanction.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Défavorable pour les mêmes raisons. Nous devons pouvoir manier le carton jaune avant d'utiliser le carton rouge et instaurer une relation de confiance.

M. Ugo Bernalicis. Mais, en l'état actuel du droit, le carton jaune existe déjà ! Vous-même avez loué à plusieurs reprises les capacités de discernement de nos administrations. Elles savent faire la différence entre la bonne et la mauvaise foi. En outre, des circulaires explicatives peuvent être publiées par les ministres, précisant les cas de figure où une amende de 1 000 ou 2 000 euros s'impose et ceux dans lesquels un simple avertissement ou un rappel à l'ordre suffisent.

Pourquoi se désarmer ainsi, volontairement, si ce n'est par crainte du manque de discernement par les agents de l'État ? Les soupçonnez-vous de vouloir systématiquement infliger des amendes aux entreprises ? Je ne crois pas que ce soit l'état d'esprit de cette commission. Je ne peux que constater votre avis défavorable et le regretter.

M. Christophe Naegelen. Nous le savons tous, la France est un pays où l'administration et les lois sont extrêmement complexes, et le code du travail ne fait pas exception. Arrêtons de penser que l'entreprise est toujours fautive !

Cet article a au moins le mérite de mettre les entreprises à égalité avec les particuliers. Tout comme eux, elles peuvent faire des erreurs. La grande majorité des entreprises n'ont pas de service des ressources humaines. L'erreur est donc toujours possible. L'administration aura désormais l'obligation d'être clémente, en appliquant une sanction administrative, et non plus une sanction pécuniaire qui lui est beaucoup plus préjudiciable. Je suis opposé à cet amendement de suppression.

M. Laurent Saint-Martin. J'approuve les propos qui viennent d'être tenus. Monsieur Bernalicis, nous avons déjà eu ce débat en première lecture. Vous avez raison quand vous soulignez que l'inspection du travail fait déjà preuve de discernement. Nous nous contentons de poser les conditions d'un meilleur discernement de ses agents – et non de l'ensemble des agents publics.

M. Alain Bruneel. Vous dites qu'il faut faire confiance aux entreprises. Mais cet article concerne-t-il également les entreprises passibles de fraudes sociales ? La Cour des comptes estime ces fraudes à 25 milliards d'euros en 2017.

Cela entre-t-il dans le cadre de ce texte, ou cela fera-t-il l'objet d'une disposition spécifique dans le projet de loi de finances, par exemple ?

Mme Cendra Motin. Cela n'a rien à voir, monsieur Bruneel,

Prenons l'exemple d'une TPE, sans service de ressources humaines, qui ne trouve pas les compétences dont elle a besoin en France. Elle fait donc appel à des travailleurs détachés, en effectuant toutes les démarches nécessaires à leur déclaration, notamment auprès de la sécurité sociale. Mais elle peut se retrouver confrontée au manque de diligence du pays d'origine du travailleur détaché. Bien qu'ayant, preuves à l'appui, bien réalisé toutes les démarches, elle sera malgré tout en infraction faute de réponse du pays d'origine. Le nouveau cadre permettra aux inspecteurs du travail de faire preuve de souplesse quand un chef d'entreprise a fait le nécessaire et qu'en toute bonne foi, il se retrouve dans l'incapacité d'aller jusqu'au bout de ses obligations.

Les TPE sont empêtrées dans le maquis du droit social : il faut non seulement connaître le code du travail, mais également les conventions collectives, les accords d'entreprise et la jurisprudence, particulièrement mouvante dans ce domaine.

Les inspecteurs du travail, peu nombreux, doivent faire respecter cette réglementation tout à la fois touffue et stricte. Nous encadrons simplement le discernement dont on leur demande de faire preuve.

M. Ugo Bernalicis. Je parlais bien uniquement de l'inspection du travail, monsieur Saint-Martin. En l'état actuel du droit, l'amende peut aller jusqu'à 2 000 euros par salarié, mais un simple avertissement ou un rappel à la loi sont également possibles. Les inspecteurs du travail appliquent les consignes qui leur sont données ; et les ministères peuvent parfaitement mettre au point des guides pratiques détaillant les différents cas de figure. Avec cet article, la première erreur de bonne foi ne pourra *de facto* faire l'objet que d'un avertissement. Ne risque-t-on pas de voir certaines entreprises développer une stratégie pour profiter de cette niche ? Laissez donc l'inspecteur du travail choisir la sanction avec intelligence et discernement, en fonction des consignes transmises par sa hiérarchie ! On pourrait enfin arguer que ces dispositions sont clairement du domaine réglementaire. Mais je n'irai pas jusque-là. J'essaie simplement de comprendre votre logique : dans d'autres domaines, nous passons notre temps à durcir le code pénal et à alourdir les sanctions pour bien faire comprendre aux gens qu'il ne faut pas déroger à la loi. Mais là, vous n'êtes visiblement pas dans cette logique... Dont acte.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Monsieur Bernalicis, quand les amendements sont strictement identiques à ceux que nous avons examinés en première lecture, nous devrions limiter les débats... Mais sur ce point particulier, je vous répondrai sur le fond ; du reste, l'étude d'impact du projet de loi apporte toutes les précisions. En l'état actuel du droit, quand un inspecteur du travail ne

souhaite pas donner suite à une infraction car le manquement est bénin, seul le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) peut prendre une telle décision et doit pour ce faire abandonner totalement les poursuites liées aux découvertes de l'inspecteur de travail. De ce fait, l'entreprise n'est même pas informée. La sanction administrative prévue est donc un progrès : l'avertissement permettra d'informer l'entreprise, sans pour autant l'asphyxier par une sanction financière inadaptée. Ce carton jaune, préalable au carton rouge, est donc une bonne chose.

La commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'article 8 non modifié.

*

* *

Article 9

(art. L. 312-2, L. 312-2-1 [nouveau], L. 552-8, L. 562-8
et L. 572-8 du code des relations entre le public et l'administration)

Publication et opposabilité des circulaires et instructions

Cet article a pour objet d'assurer la pleine effectivité de l'obligation de publier les circulaires et instructions administratives et de consacrer leur opposabilité au profit du public lorsqu'elles émanent de l'État. Dans sa version initiale, il précisait ainsi que les « *instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret* ».

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, outre quelques amendements rédactionnels, un amendement de notre collègue Laurent Saint-Martin du groupe La République en Marche qui précise que l'opposabilité des documents s'applique non plus seulement à ceux émanant des administrations centrales de l'État mais aussi à ceux émanant des administrations déconcentrées.

II. LES MODIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a approuvé l'essentiel de ce dispositif. Dans un souci de simplification et de clarté, il a simplement adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement qui prévoit que les documents émanant de l'administration ne sont applicables que s'ils sont « *régulièrement* » publiés – plutôt que « *réputés abrogés* » s'ils ne le sont pas. Il a également complété la liste des documents concernés par cette publication en y ajoutant les notes administratives.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale est revenue sur les modifications effectuées par le Sénat pour rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture : la notion de note administrative est trop floue pour figurer dans la loi et le processus de publication ne correspond pas à la pratique administrative actuelle.

*

* *

La commission examine en discussion commune les amendements CS1 de M. Gaël Le Bohec et CS133 du rapporteur.

Mme Sereine Mauborgne. L'administration doit être plus efficace dans la publication des nouvelles règles qu'elle doit appliquer. La publication des nouveaux décrets, arrêtés, instructions ou circulaires doit intervenir dans un délai relativement court, en tout cas raisonnable.

L'amendement CS1 vise à assurer un réel « service après-vote », lorsque le législateur adopte des dispositions législatives nécessitant des décrets d'application en prévoyant que les dispositions réglementaires doivent être publiées dans un délai maximal de six mois.

En outre, le présent amendement reprend l'objectif fixé par la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, qui préconise un délai maximal de six mois.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'amendement CS133 vise à rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture. Il satisfera par ailleurs la demande exprimée par Mme Mauborgne : les décrets qui ne seront pas publiés seront réputés abrogés. Cela me semble plus opérationnel que le délai proposé par l'amendement CS1, que je lui demanderai de bien vouloir retirer.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Je suis favorable à l'amendement CS133 du rapporteur et demanderai à Mme Mauborgne de bien vouloir retirer l'amendement CS1, du reste largement satisfait par le droit existant – les instructions et circulaires sont d'ailleurs publiées dans un délai inférieur à celui prévu par l'amendement.

M. Laurent Saint-Martin. Le groupe La République en Marche votera l'amendement CS133.

L'amendement CS1 est retiré.

La commission adopte ensuite l'amendement CS133.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CS134 du rapporteur.

La commission adopte l'article 9 modifié.

*

* *

Article 10

(art. L. 141-1 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3

et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration)

Généralisation de la pratique des prises de décisions formelles par l'administration

Dans sa version initiale, cet article visait à généraliser la pratique du rescrit administratif, c'est-à-dire des prises de position formelles par l'administration, à la demande des usagers, sur l'application d'une norme.

Pour cela, il inscrivait dans le code des relations entre le public et l'administration ce nouvel usage, qui avait vocation à s'appliquer à l'ensemble du champ d'intervention de l'administration, à l'exception des domaines où il existe déjà (en matière fiscale, douanière ou dans le secteur de la consommation). Un décret en Conseil d'État devait ensuite préciser le champ et les modalités d'application de cet article.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a validé l'essentiel du dispositif ainsi proposé. Elle a adopté un amendement de votre rapporteur qui précise que le délai de réponse de l'administration à une demande de prise de position formelle serait fixé par un décret en Conseil d'État et ne saurait être supérieur à six mois.

Elle a également adopté un amendement de votre rapporteur qui précise, comme en matière de droit à l'erreur et d'opposabilité des circulaires, que seules les dispositions préservant « *directement* » la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement pourront faire obstacle à l'application de cet article.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Jugeant que la généralisation des rescrits ainsi prévue par cet article, sans définition dans la loi des champs d'application et sans étude des moyens sur ses conséquences revenait à demander un « blanc-seing » au Parlement et, partant, faisait courir à ces dispositions un risque d'inconstitutionnalité, la commission spéciale a tout d'abord supprimé cet article.

À l’initiative du Gouvernement, cet article a été rétabli en séance publique, dans une rédaction différente, en écrivant directement dans la loi les champs d’application concernés par ce nouveau rescrit.

Ainsi défini, ce nouveau rescrit correspond au « rescrit-créance » identifié par le Conseil d’État dans son étude de 2013 ⁽¹⁾, c’est-à-dire du rescrit qui prémunit son bénéficiaire d’une action administrative *ex post* qui aurait pour effet de mettre à sa charge une somme d’argent.

Quatre nouveaux dispositifs de rescrits sont ainsi créés, afférents :

- à la fiscalité de l’aménagement ;
- à la taxe perçue par la région Île-de-France en application des articles L. 520-1 et suivants du code de l’urbanisme ;
- aux redevances des agences de l’eau ;
- à la redevance d’archéologie préventive.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l’initiative du Gouvernement, cet article a été complété pour y introduire six nouvelles formes de rescrit, en matière d’archives publiques, de droit du travail et de garantie commerciale. Ainsi enrichi, cet article offre désormais aux usagers de nouvelles garanties dans dix domaines. Il constitue ainsi le premier jalon d’une démarche d’extension du rescrit qui ne se limitera pas à ce seul projet de loi mais sera amplifiée par les projets à venir, ce dont votre rapporteur se réjouit.

*

* *

La commission examine l’amendement CS92 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d’État chargé de la fonction publique. Dans sa rédaction actuelle, l’article 10 étend la procédure du rescrit à une section entière du code de l’environnement, englobant de nombreux sujets – politique de gouvernance, politique foncière de sauvegarde, définition des zones d’importance pour la protection de l’eau.

Nous considérons que le rescrit doit être limité aux seules redevances, qui peuvent faire l’objet de recours et de relations avec les usagers. Tel est l’objet de cet amendement de précision.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Favorable.

(1) *Les études du Conseil d’État, Le rescrit, sécuriser les initiatives et les projets, 14 novembre 2013, p. 37.*

La commission adopte l'amendement.

Elle passe ensuite à l'amendement CS91 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Tel que voté par l'Assemblée nationale en première lecture, l'article 10 définissait le cadre de la généralisation de la pratique des prises de décisions formelles par l'administration – également appelées rescrits. Il renvoyait à un décret le soin d'en déterminer le champ – c'est-à-dire les matières pouvant donner lieu à rescrit.

Dans son avis de novembre dernier, le Conseil d'État a estimé qu'il appartenait au législateur de déterminer les cas et les conditions dans lesquelles une telle garantie pouvait jouer.

L'amendement CS91 du Gouvernement vise à dresser la liste des cas de rescrits, précisant ainsi la portée de la loi. Pour autant, il n'a pas l'ambition d'épuiser le champ des possibles en la matière. Il est simplement le résultat d'un premier travail d'identification, et la première étape d'une démarche plus globale.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je suis très favorable à cet amendement. Je salue les précisions apportées par le Gouvernement. Une dizaine de rescrits ont ainsi été identifiés. Nous devrions généraliser cette démarche de simplification aux autres projets de loi, qui devraient tous comporter le même type de dispositions.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 10 modifié.

*

* *

Article 11 (supprimé)

Expérimentation de l'approbation implicite des prises de décisions formelles

Le présent article vise à permettre une expérimentation, pour une durée de trois ans, relative aux rescrits administratifs : la personne qui saisit l'administration pourra rédiger elle-même une prise de position formelle, qu'elle joint à sa demande et, en l'absence de réponse de cette dernière dans un délai de trois mois, ce projet de prise de position sera réputé approuvé.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale avait adopté cet article moyennant seulement un amendement rédactionnel.

II. LES MODIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LE SÉNAT

Par cohérence avec la suppression de l'article 10, le Sénat a supprimé cet article en commission, sans, cette fois-ci, le rétablir en séance publique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

L'article a été rétabli par votre commission spéciale, à l'initiative de nos collègues Laurent Saint-Martin et du groupe La République en Marche ainsi que Christophe Naegelen.

*
* *

La commission est saisie de deux amendements identiques, CS16 de M. Christophe Naegelen et CS68 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Christophe Naegelen. L'article 11 prévoyait que le demandeur pouvait rédiger un projet de prise de position, qui serait approuvé en l'absence de réponse dans un délai de trois mois. Ce rescrit avec approbation tacite était une mesure intéressante pour les usagers, qui méritait d'être expérimentée. Le Sénat, en restreignant le champ du rescrit à l'article 10, a également supprimé l'article 11. Notre amendement CS16 propose de le rétablir.

M. Laurent Saint-Martin. L'amendement CS68 est défendu.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis favorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis très favorable.

La commission adopte les amendements et l'article 11 est ainsi rétabli.

*
* *

Article 12

(art. L. 114-11 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3
et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration)

Certificat d'information sur les normes applicables

Le présent article vise à permettre la délivrance, par l'administration, de certificats d'information sur les normes applicables, pour permettre aux porteurs de projet de connaître leur environnement normatif avant de lancer leur activité.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a simplement complété cet article pour préciser que l'administration devrait délivrer les certificats d'information dans un délai maximal de cinq mois.

II. LES MODIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de son rapporteur, le Sénat a adopté cet article assorti de quelques modifications. Celles-ci ont pour objet :

– d'ouvrir le droit au certificat d'information à tout usager exerçant déjà une activité, et non simplement envisageant de l'exercer ;

– de préciser que, lorsque les règles applicables à l'activité visée relèvent de plusieurs administrations, l'administration saisie oriente l'utilisateur vers les autres administrations concernées, au plus tard dans le mois suivant la demande ;

– de plafonner le délai de délivrance du certificat à trois mois, et non plus à cinq.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de votre rapporteur, la commission spéciale est revenue sur les trois modifications adoptées par le Sénat pour rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

La commission est saisie d'un amendement CS135 de M. le rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'article 12 prévoit un certificat d'information pour les porteurs de projets d'activités innovantes. Le Sénat a souhaité élargir ce dispositif à tout usager exerçant déjà une activité, ce qui n'est pas conforme à la philosophie de l'article et risque de vider la mesure de son contenu. Cet amendement a pour objet de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS136 de M. le rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Il s'agit de supprimer une disposition introduite par le Sénat, qui ne relève pas de la loi et paraît superfétatoire.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS137 de M. le rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je regrette que M. Gosselin ne soit pas là, car il s'agit par cet amendement de graver dans le marbre un accord que nous avons âprement négocié ! Cet amendement vise en effet à rétablir le délai maximal de délivrance du certificat par l'administration de cinq mois, que le Sénat avait réduit à trois mois.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 12 ainsi modifié.

*

* *

Article 12 bis

Expérimentation de la « cristallisation » des normes comprises dans les certificats d'information

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Issu, en première lecture, d'un amendement de votre rapporteur, cet article vise à permettre une expérimentation, pendant trois ans, de la « cristallisation » des normes recensées dans les certificats d'information, sur le modèle des certificats d'urbanisme. Un décret en Conseil d'État doit préciser les activités concernées par cette expérimentation.

II. LES MODIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté quelques précisions :

– pour éviter que des dispositions d'intérêt général puissent être méconnues et s'assurer que la cristallisation sera toujours favorable au demandeur, la cristallisation ne pourra concerner, d'une part des règles « *préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou*

l'environnement » et, d'autre part des règles nouvelles qui seraient plus favorables au demandeur ;

– l'expérimentation devra faire l'objet d'une évaluation dont les résultats seront transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative du Gouvernement, cet article a été supprimé par la commission spéciale, afin d'éviter que des entreprises ne s'affranchissent d'évolutions juridiques postérieures à la délivrance du certificat d'information et que soit créée une distorsion avec le régime du certificat de projet en matière environnementale, pour lequel la cristallisation avait été écartée.

*

* *

La commission est saisie d'un amendement de suppression CS93 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Il s'agit de supprimer la cristallisation du certificat d'information. La cristallisation serait source d'insécurité juridique dans la mesure où des entreprises exerçant une activité de même nature pourraient bénéficier de règles cristallisées différentes. Qu'il s'agisse d'un assouplissement ou d'un renforcement des règles, il y aurait un défaut d'application. Par ailleurs, la cristallisation ne correspond pas à la philosophie du texte.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 12 bis est supprimé.

*

* *

Article 13

(art. L. 423-2 [nouveau] du code des relations entre le public et l'administration)

Création de comités afin de favoriser le recours aux transactions

Le présent article vise à encourager le recours à la transaction par l'administration. Il s'attelle pour cela à lever un des obstacles au recours à cette pratique : la responsabilité personnelle du signataire de la transaction pour le compte de l'État. Il prévoit à cet effet la mise en place de comités de transaction, chargés d'émettre un avis préalable sur le principe du recours à la transaction et le montant de celle-ci.

En première lecture, l'Assemblée nationale a élargi le champ d'application de cet article afin qu'y entrent les cas, non seulement ceux où l'administration s'exposerait à un risque de sanction pécuniaire, mais aussi ceux ce serait elle qui serait créancière. La consultation du comité est en outre rendue possible quel que soit le montant de la transaction.

Le Sénat a approuvé l'essentiel du dispositif ainsi adopté par l'Assemblée nationale. Il y a simplement apporté deux précisions à l'initiative, l'une de son rapporteur, l'autre de M. Jérôme Durain (groupe socialiste et républicain) :

– la responsabilité pénale du signataire, quel que soit l'avis du comité, pourra toujours être mise en cause ;

– la responsabilité du signataire ne pourra être mise en cause en raison du montant de la transaction.

Cet article a été adopté par votre commission spéciale sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 13 sans modification.

*
* *

Article 13 bis (nouveau)

Élargissement de la compétence des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires

Le présent article a été inséré au Sénat par deux amendements de M. Philippe Mouiller (Les Républicains) visant à compléter les attributions de la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES AU SÉNAT

La commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires intervient dans le cas de désaccords persistants entre l'administration et un contribuable à la suite de redressements.

Ses compétences sont limitativement définies à l'article L. 59 A du livre des procédures fiscales. Aux termes du I de cet article, elle intervient lorsque le désaccord porte :

– sur le montant du résultat industriel et commercial, non commercial, agricole ou du chiffre d'affaires, déterminé selon un mode réel d'imposition ;

– sur les conditions d’application des régimes d’exonération ou d’allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvelles ;

– sur l’application des dispositions relatives aux rémunérations non déductibles pour la détermination du résultat des entreprises industrielles ou commerciales ;

– sur la valeur vénale des immeubles, des fonds de commerce, des parts d’intérêts, des actions ou des parts de sociétés immobilières servant de base à la taxe sur la valeur ajoutée.

Elle peut également se prononcer en cas de demande de remise ou de modération de pénalités déjà mises en recouvrement.

Le premier amendement adopté au Sénat vise à permettre aux commissions des impôts directs de se prononcer sur l’application des majorations prévues à l’article 1729 du CGI (40 % en cas de manquement délibéré et 80 % en cas d’abus de droit ou de manœuvre frauduleuse) lorsqu’elles sont consécutives à des rectifications relevant de sa compétence.

Lorsqu’elle intervient dans le cadre des dispositions de l’art. L. 59 A du livre des procédures fiscales, la commission départementale est compétente pour connaître uniquement des questions de fait, qu’il s’agisse de la matérialité des faits eux-mêmes ou de l’appréciation qu’il convient de porter sur les faits.

Par dérogation, la commission peut se prononcer sur des questions de droit dans les trois cas suivants :

- sur le caractère anormal d’un acte de gestion,
- sur le principe et le montant des amortissements et des provisions,
- sur le caractère de charges déductibles des travaux immobiliers.

Le deuxième amendement de M. Mouiller vise à permettre à la commission de trancher des questions de droit relatives à la qualification d’immobilisation ou de charges déductibles des dépenses engagées par l’entreprise.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Sur initiative de M. Mohamed Laqhila et des membres du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, et sur avis favorable du rapporteur, la commission spéciale a adopté un amendement visant à ne maintenir que l’élargissement des compétences des commissions des impôts directs et taxes sur le chiffre d’affaires en matière de qualification d’immobilisation.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS34 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. L'amendement CS34 vise à rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis favorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Même avis.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article 13 bis est ainsi **rédigé**.*

*

* *

Article 14

Rescrit douanier

Le présent article renforce le rescrit en matière douanière, rapprochant sa procédure de celle du rescrit fiscal.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Depuis 2005⁽¹⁾, l'article 345 *bis* du code des douanes pose le principe de l'opposabilité à l'administration des douanes, par le redevable, de la doctrine et des décisions de cette dernière relatives à l'assiette des droits et taxes perçus selon les modalités de ce code. Il transpose la procédure du rescrit fiscal en matière douanière.

La garantie prévue par cet article interdit à l'administration des douanes de constater par voie d'avis de mise en recouvrement et de recouvrer des droits et taxes :

– lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportées à la date des opérations constituant le fait générateur des droits et taxes (paragraphe I de l'article 345 *bis*) ;

– lorsque l'administration a formellement pris position sur l'appréciation d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal (paragraphe II de l'article 345 *bis*).

(1) L'article 345 bis du code des douanes a été créé par l'ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités.

Le présent article 14 vise à modifier les paragraphes II et III de l'article 345 *bis* du code des douanes pour compléter le dispositif de rescrit douanier.

Cette nouvelle rédaction apporte de nouvelles garanties au redevable :

– elle instaure un délai de réponse de trois mois de l'administration des douanes, comme pour le rescrit fiscal général prévu au 1° de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales ;

– elle crée une procédure de recours administratif, qualifié de « second examen » de la demande.

Le redevable qui ne s'estime pas satisfait de la réponse obtenue à sa demande peut, dans un délai de deux mois, solliciter un second examen, à la condition qu'il n'invoque pas d'éléments nouveaux.

Ce second recours doit être examiné de manière collégiale dans un délai de trois mois, comme lors du rescrit initial. La collégialité est une précision fondamentale pour que ce recours administratif ne se réduise pas à un simple recours gracieux, instruit par la même personne que la demande initiale. L'étude d'impact précise que les membres du collège de second examen seront désignés par arrêtés du ministre chargé des douanes.

Cette procédure de second examen est inspirée de celle mise en œuvre dans le domaine fiscal par l'article L. 80 CB du livre des procédures fiscales.

Le redevable ou son représentant peut, à sa demande, être entendu par le collège, ce qui doit contribuer à la qualité du dialogue et des réponses apportées.

Les modalités d'application de ce rescrit et du second recours, notamment le contenu, le lieu ainsi que les modalités de dépôt de la demande du redevable seront précisés par décret en Conseil d'État.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU SÉNAT

Outre un amendement de précision de la rapporteure, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement dans la lignée de l'article 4 du présent projet de loi : il vise à rendre opposables à l'administration les conclusions, mêmes tacites, d'un contrôle fiscal externe, y compris pour les contributions indirectes.

Il est également proposé que les points examinés lors d'un contrôle ou d'une enquête soient communiqués au contribuable, y compris s'ils valident le calcul de l'impôt.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article, modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur.

*
* *

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS128 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 14 ainsi **modifié**.*

*
* *

Article 14 bis (nouveau)

Communication des points examinés lors d'un contrôle douanier

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a été adopté au Sénat, sur un amendement du Gouvernement, ayant reçu l'avis favorable de la rapporteure.

En matière de droits et taxes perçus selon le code des douanes, toute constatation susceptible de conduire à une taxation donne lieu à un échange contradictoire préalable entre le redevable et l'administration.

Aux termes de l'article 67 B du code des douanes, « *le redevable est informé des motifs et du montant de la taxation encourue* » et « *il est invité à faire connaître ses observations* ».

Le présent article complète l'article 67 B du code des douanes par un second alinéa afin de garantir que le redevable soit également informé des points qui, ayant fait l'objet d'un examen par l'administration, ne comportent ni erreur, ni inexactitude, ni omission, ni insuffisance dans le calcul des droits et taxes exigibles.

Ce dispositif complète l'article 14 afin que les points contrôlés mais n'ayant pas fait l'objet de réhausséments d'imposition soient expressément validés par l'administration des douanes et que cette validation puisse être opposable lors d'un contrôle ultérieur.

Il s'agit d'un mécanisme similaire dans le code des douanes à celui prévu à l'article 4 bis A du présent projet de loi pour les droits et taxes perçues selon les dispositions du CGI et du livre des procédures fiscales.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Votre commission spéciale a adopté cet article, modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur.

*
* *

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS121 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 14 bis ainsi **modifié**.*

*
* *

Article 15 A

Interdiction, pour les administrations de l'État, de recourir à un numéro surtaxé dans leurs relations avec le public

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption, par votre commission spéciale, d'un amendement déposé par M. Laurent Saint-Martin et le groupe La République en Marche ayant reçu un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement. Dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, il prévoyait que les services de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics qui en dépendent mettent à la disposition du public un numéro d'appel non géographique, fixe et non surtaxé. Il s'agit de permettre un égal accès au service public, indépendamment de toute condition de revenu.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par Mme Laure de La Raudière, ayant reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement, et prévoyant l'entrée en vigueur de cette mesure au plus tard le 1^{er} janvier 2021 ainsi qu'un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de la commission, qui substitue à la mention des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent, celle des établissements publics qui dépendent de l'État.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de sa rapporteure portant réécriture de cet article et prévoyant qu'à compter du 1^{er} janvier 2021, les administrations de l'État ne peuvent recourir à un numéro téléphonique surtaxé dans leurs relations avec le public.

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable de la commission spéciale, un amendement du Gouvernement levant le gage concernant la perte de recettes pour l'État résultant de cet article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS2 de M. Gaël Le Bohec.

M. Gaël Le Bohec. Cet amendement vise à interdire la pratique de la surtaxation des appels téléphoniques à toutes les administrations au sens large, y compris aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, afin de rétablir le lien de confiance avec les usagers.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je partage la finalité de l'amendement, mais les arguments du Gouvernement m'ont convaincu : il reviendrait à faire supporter aux collectivités locales une charge qui n'a pas été discutée et concertée avec elles. Je vous demande donc de bien vouloir le retirer.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Nous avons pris pour principe de consulter les collectivités locales avant de leur imposer ou de leur transférer une charge nouvelle. Cela n'a pas été le cas de cette disposition qui, par ailleurs, n'a pas été chiffrée. Je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement, en attendant que cette mesure fasse l'objet d'un examen, notamment en conférence nationale des territoires.

M. Laurent Saint-Martin. Je souhaite remercier notre collègue Le Bohec, qui a soulevé en première lecture le sujet de la surtaxation des appels téléphoniques. Si notre groupe partage la philosophie de l'amendement, nous considérons qu'il faut en débattre avec les collectivités locales et chiffrer la mesure.

M. Gaël Le Bohec. Se poser la question de l'autonomie financière et de la libre appréciation des ressources de chaque collectivité est légitime. Il est intéressant de pouvoir en discuter et que certaines collectivités, si elles le souhaitent, puissent s'engager au même titre que l'État à éviter cette pratique de la surtaxation des appels. Je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 15 A sans modification.

*

* *

Article 15

Expérimentation de la mise en place d'un référent unique

Cet article prévoit, à titre expérimental et pour une durée de quatre ans, la mise en place, au sein de l'administration et pour des procédures et des dispositifs déterminés, de référents uniques à même de faire traiter des demandes qui leur sont adressées pour l'ensemble des services concernés.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements rédactionnels de son rapporteur, votre commission spéciale a adopté à cet article deux séries d'amendements identiques :

– Deux amendements déposés par M. Matthieu Orphelin d'une part et M. Laurent Saint-Martin et le groupe La République en Marche d'autre part, prévoyant d'inclure les établissements publics à caractère industriel et commercial dans cette expérimentation. Ces amendements ont reçu des avis favorables du rapporteur et du Gouvernement ;

– Quatre amendements déposés par Mme Véronique Louwagie, M. Fabrice Brun, M. Frédéric Reiss et M. Philippe Gosselin, prévoyant que l'évaluation de l'expérimentation comporte un volet traitant de l'impact de celle-ci sur les délais administratifs. Ces amendements ont reçu un avis favorable du rapporteur et un avis de sagesse du Gouvernement.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement du Gouvernement étendant cette expérimentation aux établissements publics locaux. Elle a également adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un sous-amendement du rapporteur à cet amendement étendant cette expérimentation aux groupements de collectivités territoriales. Enfin, elle a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement de M. Gaël Le Bohec prévoyant que le référent unique est joignable par tout moyen par les administrés au sein de l'agence ou de l'antenne dont ils dépendent.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur ajoutant les organismes de sécurité sociale dans cette expérimentation et substituant, dans l'évaluation de celle-ci, la mesure de son impact sur les délais administratifs par celle de son impact sur les délais de traitement des demandes.

En séance publique, le Sénat n'a pas apporté de modification à cet article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

La commission adopte l'article 15 sans modification.

*

* *

Article 15 bis

Expérimentation d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption, par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, d'un amendement de son rapporteur ayant reçu un avis favorable du Gouvernement. Il prévoit qu'à titre expérimental, pour une durée de quatre ans, le responsable d'une maison de services au public définie à l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations peut être désigné, par certaines des personnes morales participantes, en tant que référent unique à même de traiter, pour des procédures et des dispositifs déterminés, les demandes qui lui sont adressées et de prendre, s'il y a lieu, les décisions correspondantes au nom des personnes morales concernées.

Les maisons de services au public ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics. Elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que les services nécessaires à la satisfaction des besoins du public.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, deux amendements identiques déposés par Mme Laure de La Raudière et par M. Éric Diard, faisant passer la durée de cette expérimentation de quatre à trois ans, ainsi que deux amendements rédactionnels du rapporteur, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur, la commission spéciale du Sénat a supprimé cet article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et du rapporteur, un amendement de M. Laurent Saint-Martin et les membres du groupe La République en Marche visant à **rétablir cet article dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale**.

*
* *

La commission examine l'amendement CS69 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Cédric Roussel. Le Sénat a supprimé l'article 15 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale, qui adosse le dispositif de référent unique à titre expérimental aux maisons de services au public. Cet amendement vise à le rétablir.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis favorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis d'autant plus favorable que cet article préfigure le type de maison de services au public que nous souhaitons mettre en place dans le cadre du programme Action publique 2022.

La commission adopte l'amendement, et l'article 15 bis est ainsi rétabli.

*
* *

Article 15 ter

Expérimentation d'un dépôt unique dématérialisé de leurs demandes et d'un référent unique pour les porteurs de projets dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption, par votre commission spéciale, d'un amendement de son rapporteur ayant reçu un avis favorable du Gouvernement. Il prévoit qu'à titre expérimental, pour une durée de deux ans, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) définis à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion

urbaine dont la liste est fixée par décret, les porteurs de projets peuvent effectuer un dépôt unique dématérialisé des demandes de concours financiers qu'ils adressent aux signataires des contrats de ville. Il dispose également que ces derniers organisent une instruction partagée de ces demandes, statuent sur elles de manière collégiale et instituent un référent unique chargé du suivi des demandes et de la coordination des différents services instructeurs.

Il s'agit d'alléger les procédures pour les associations concernées et d'accélérer la prise des décisions d'attribution de subventions dans les QPV.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel du rapporteur de la commission spéciale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté deux amendements de son rapporteur, qui ont reçu un avis favorable du Gouvernement :

– Le premier prévoit que cette expérimentation ne peut se dérouler qu'avec l'accord des signataires des contrats de ville concernés ;

– Le second porte la durée de l'expérimentation de deux à trois ans et prévoit que l'évaluation de celle-ci est transmise au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

Examiné dans le cadre de la procédure de législation en commission, cet article n'a pas été modifié en séance publique ⁽¹⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

La commission adopte l'article 15 ter sans modification.

(1) Le présent projet de loi est le premier à avoir fait l'objet de cette nouvelle procédure d'examen, prévue depuis décembre 2017 par les articles 47 ter et suivants du règlement du Sénat. Ont été examinés selon cette procédure les douze articles suivants : 15 ter, 17, 17 bis A, 17 bis B, 22, 22 bis, 27, 37, 41, 42, 45 et 46.

Article 16

Expérimentation d'une limitation de la durée des contrôles pour les PME

Cet article prévoit, à titre expérimental et pour une durée de quatre ans, une limitation de la durée des contrôles administratifs pour les PME dans les régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre trois amendements rédactionnels de son rapporteur, la commission spéciale a adopté quatre amendements à cet article :

– Le premier, déposé par son rapporteur, prévoit que dans le cadre de l'expérimentation, les administrations engageant un contrôle à l'encontre d'une entreprise informent celle-ci de la durée pressentie de ce contrôle et justifient auprès d'elle tout dépassement de la durée initialement prévue. Cet amendement avait reçu un avis défavorable du Gouvernement ;

– Le deuxième, également déposé par son rapporteur, dispose que dans le cadre de l'expérimentation, une administration, lorsqu'elle a effectué un contrôle à l'encontre d'une entreprise, transmet à celle-ci les conclusions de ce contrôle et une attestation mentionnant le champ et la durée de celui-ci. Cet amendement avait fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement ;

– Le troisième, déposé par Mme Laure de La Raudière, prévoit que les résultats de l'évaluation sont remis au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation. Il avait reçu un avis favorable du rapporteur comme du Gouvernement ;

– Le dernier, déposé par Mme Véronique Louwagie, prévoit que l'évaluation de l'expérimentation comporte un volet traitant de son impact sur les délais administratifs. Il avait reçu un avis favorable du rapporteur et un avis de sagesse du Gouvernement.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement du Gouvernement substituant à l'obligation, pour l'administration engageant un contrôle à l'encontre d'une entreprise, d'informer celle-ci de la durée pressentie de ce contrôle et de justifier de tout dépassement de la durée initialement prévue, celle d'informer l'entreprise de la durée du contrôle, à titre indicatif, et, avant le terme de la durée annoncée, de toute prolongation de celle-ci. Elle a également adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel déposé par le rapporteur de votre commission spéciale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté deux amendements de son rapporteur :

– le premier prévoit, dans le cadre de cette expérimentation, que les entreprises de moins de dix salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas deux millions d'euros ne peuvent faire l'objet de contrôles d'une durée cumulée supérieure à six mois sur une période de trois ans ;

– le second supprime, dans l'évaluation de l'expérimentation, la mention d'un volet évaluant l'impact de celle-ci sur les délais administratifs.

En séance publique, le Sénat n'a pas apporté de modification à cet article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté trois amendements sur cet article :

– deux amendements du rapporteur ayant reçu un avis favorable du Gouvernement ont permis de rétablir cet article dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale en supprimant la distinction établie par le Sénat entre les entreprises de moins de dix salariés et celles comptant plus de dix salariés et moins de deux cents et en rétablissant, dans le cadre de son évaluation, le volet relatif aux conséquences de l'expérimentation sur les délais administratifs ;

– un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable du rapporteur, tendant à délier certaines administrations du secret professionnel auquel elles sont tenues dans le cadre de leur mission de contrôle afin de permettre un échange d'informations suffisamment complet pour calculer la durée cumulée des contrôles opérés sur les entreprises dans le cadre de l'expérimentation.

*

* *

La commission est saisie de deux amendements de suppression CS43 de M. Ugo Bernalicis et CS59 de M. Alain Bruneel.

M. Ugo Bernalicis. Si je m'oppose à cette expérimentation, ce n'est pas parce qu'elle concerne les Hauts-de-France, même si je comprends que M. Darmanin souhaite qu'elle soit menée dans cette région...

L'objet de l'article 16 est d'expérimenter la limitation dans le temps des contrôles opérés sur les entreprises. Or nous constatons que les administrations n'ont pas la volonté délibérée de pourrir l'existence des entreprises. Elles cherchent au contraire à se coordonner ; mais avec des effectifs et des moyens de plus en plus contraints, il leur est compliqué de « goupiller » des opérations de

vérification conjointes pour éviter de soumettre les entreprises à des contrôles successifs au point de les rendre permanents. Cet article n'aura d'autre effet que de réduire encore le nombre de contrôles opérés. Il ne poussera pas les administrations à mieux travailler ensemble, puisque c'est ce qu'elles s'efforcent déjà de faire, non sans difficultés.

M. Christophe Naegelen. Aucun ministre ne vient des Vosges, mais c'est avec plaisir que je verrais la région Grand-Est se substituer aux Hauts-de-France pour cette expérimentation !

M. Alain Bruneel. Il se trouve que je viens aussi des Hauts-de-France... Une telle expérimentation entre en contradiction avec les prérogatives de l'inspection du travail, garanties par la convention n° 81 de l'OIT : les agents peuvent contrôler au moment qu'ils jugent opportun les entreprises de leur ressort territorial.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Monsieur Bruneel, je connais votre attachement à cette convention et je le partage. J'ai eu l'occasion de vous dire qu'il était important d'intégrer l'inspection du travail dans ce dispositif de coordination et de vous rassurer sur le fait que les DIRRECTE garderont le dernier mot et ne seront jamais empêchées de conduire un contrôle, s'il est nécessaire. Cet article entre dans le cadre de la convention internationale, tout comme le reste du texte. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Je suis élu d'Auvergne-Rhône-Alpes, l'autre région concernée par l'expérimentation – le texte a été écrit avant mon entrée au Gouvernement, mais je me réjouis qu'elle ait également lieu dans une région qui m'est chère. Le débat a eu lieu à plusieurs reprises. Je partage les éléments avancés par le rapporteur, et parce que je considère ce dispositif utile et pertinent, j'émet un avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Je vais tenter une autre argumentation... Au sommet de la hiérarchie des administrations se trouvent les ministres. Rien ne les empêche, en l'état actuel du droit, de donner des instructions pour que leurs administrations mènent les contrôles en même temps. Par cet article, vous signifiez que les ministres ne parviennent pas à se coordonner ; en fait, c'est une sorte d'injonction au Gouvernement... Cela ne semble pas conforme à votre état d'esprit : vous préférez qu'on laisse le Gouvernement travailler tranquillement. Soyez donc cohérents avec vous-mêmes et adoptez nos amendements de suppression !

Mme Cendra Motin. C'est en tant que députée de la nation, et néanmoins élue d'un territoire rhônalpin, que je voudrais soutenir cet article. Il vise à obtenir une meilleure coordination des services de l'État, afin de ne plus les voir débouler les uns après les autres dans une entreprise, sans savoir exactement ce qui s'est passé avant et pour reposer les mêmes questions. Ce n'est pas là affaiblir le pouvoir de contrôle des administrations !

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Votre argumentation, monsieur Bernalicis, pourrait parfaitement servir à la défense de l'amendement CS94 du Gouvernement. Je ne veux pas gâcher le suspense, mais je vous invite à suivre avec attention le reste de nos débats.

La commission rejette les amendements de suppression.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CS108 du rapporteur et CS73 de M. Alain Bruneel.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'amendement CS108 vise à supprimer une disposition introduite au Sénat qui vise à étendre la mesure aux TPE. J'avais exprimé un avis défavorable en première lecture sur des amendements qui allaient dans le même sens. Il ne faut pas compliquer à l'extrême une expérimentation qui nécessitera déjà beaucoup de coordination de la part des administrations : le dispositif doit rester simple, efficace, et applicable. Nous saurons, à la fin de l'expérimentation, s'il faut en étendre le champ.

M. Alain Bruneel. Nous souhaiterions exclure de l'expérimentation l'administration du travail au sens de la convention n° 150 de l'OIT.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'inspection du travail participe à l'expérimentation, mais elle garde le dernier mot si elle souhaite effectuer un contrôle. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable à l'amendement CS108, défavorable à l'amendement CS73.

La commission adopte l'amendement CS108.

En conséquence, l'amendement CS73 tombe.

La commission examine l'amendement CS37 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Cet amendement reprend nos demandes exprimées en première lecture puisqu'il vise à ajouter, dans les conclusions du contrôle, les rectifications envisagées pour pallier les déficiences éventuelles ainsi que l'impact financier des changements à effectuer.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nous avons précisé le cadre de l'expérimentation en prévoyant que les conclusions écrites doivent stipuler le champ et la durée du contrôle. Il faut s'en tenir à ce dispositif. Votre proposition est ambitieuse mais ajoute encore aux obligations qui incombent aux administrations. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. Mohamed Laqhila. Je le retire.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CS94 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Cet amendement tend à permettre aux administrations d'échanger les informations nécessaires à la computation de la durée cumulée des contrôles opérés sur une même entreprise. Le premier objectif est de faire en sorte qu'une administration qui se verrait opposer une demande d'arrêt des contrôles puisse s'adresser aux administrations ayant déjà procédé à des contrôles sur le même établissement pour s'assurer, le cas échéant, du bien-fondé de la demande.

Le second objectif traduit une ambition plus large du Gouvernement puisque, dans la perspective souhaitable d'une généralisation de l'expérimentation, celui-ci envisage que, de leur propre initiative, les administrations arrêtent tout contrôle dès lors que la durée de neuf mois est atteinte. Il souhaite tester la faisabilité de cette mesure dans l'une des deux régions, probablement les Hauts-de-France, en mettant en place une procédure de concertation entre les administrations en amont des contrôles, qui permettra non seulement de calculer directement la durée cumulée des contrôles, mais aussi de coordonner et de programmer les contrôles des administrations concernées.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. C'est dommage, M. Bernalicis ne vous a pas écouté. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CS109 de M. le rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à rétablir une excellente disposition introduite en première lecture par M. Naegelen ou Mme de La Raudière, dont l'objet est d'évaluer l'impact de la mesure sur les délais administratifs.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 16 ainsi modifié.

*

* *

Article 16 bis (nouveau)

(art. L. 243-13 du code de la sécurité sociale)

**Limitation à trois mois de la durée des contrôles URSAFF
dans les entreprises de moins de vingt salariés**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption, en séance publique, contre l'avis du Gouvernement qui proposait un amendement permettant l'expérimentation pour une durée de temps limitée de cette mesure, d'un amendement présenté par M. Emmanuel Capus (membre du groupe Les Républicains). Modifiant le premier alinéa de l'article L. 243-13 du code de la sécurité sociale, cet amendement propose d'étendre aux entreprises de moins de vingt salariés la limitation à trois mois des contrôles opérés par les URSSAF, prévue pour les entreprises de moins de dix salariés.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un amendement du Gouvernement visant à étendre aux entreprises de moins de vingt salariés, à **titre expérimental**, la limitation à trois mois des contrôles opérés par les URSSAF.

*

* *

La commission examine l'amendement CS95 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Introduite récemment, la limitation des temps de contrôle de l'URSSAF doit faire l'objet d'un bilan. Nous proposons d'étendre cette limitation à toutes les entreprises de moins de 20 salariés à titre expérimental et ce pour une durée de trois ans. La limitation de la durée des contrôles n'est pas toujours une simplification pour les employeurs. D'abord, elle inclut les échanges antérieurs et postérieurs au contrôle sur place proprement dit, jusqu'à la lettre d'observation qui clôt la phase de contrôle. C'est donc un délai tout compris qui inclut la période contradictoire. Une durée trop brève peut être un handicap pour le respect de la période contradictoire ; et, surtout, il s'agit d'un délai maximal, non pas d'un délai moyen.

Il faut rappeler que l'écart entre les durées moyennes et les durées maximales peut être très important, lorsqu'il s'avère que le contrôle est plus compliqué que prévu, lorsque l'entreprise répond tardivement à certaines demandes ou fait face à des difficultés. Dans certains cas extrêmes, et sans que ce soit nécessairement l'organisme qui soit en cause, la durée peut être insuffisante. Il est évident que ces risques sont plus élevés lorsque la taille des entreprises suppose des contrôles plus approfondis : c'est le cas de certaines entreprises dont

l'effectif est compris entre 11 et 20 salariés, qui ont à justifier leur situation au regard du changement de seuil et des règles d'exonération qui leur sont applicables.

Pendant, le Gouvernement s'est inscrit dans une démarche de confiance avec les entreprises et souhaite prendre la mesure que pourrait avoir une extension de la limitation du temps de contrôle aux entreprises de moins de vingt salariés. Nous souhaitons organiser cette expérimentation sur une durée de trois ans. Un bilan permettra d'étudier l'opportunité de sa pérennisation.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis favorable.

M. Christophe Naegelen. On parle de plus en plus de la suppression des seuils. Pourquoi cet amendement ne concerne-t-il pas les entreprises ayant entre 20 et 50 salariés ? Elles ne diffèrent pas des plus petites et sont moins « staffées » que les grandes.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Nous proposons d'étendre l'expérimentation sur les entreprises de moins de dix salariés aux entreprises de moins de 20 salariés, sur trois ans. Nous avons préféré progresser avec prudence. Attendons d'en voir le bilan.

La commission adopte l'amendement et l'article 16 bis est ainsi rédigé.

*

* *

Article 17

(art. L. 243-6-9 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Création d'une procédure de médiation en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales

Cet article, qui introduit dans le code de la sécurité sociale un nouvel article L. 243-6-9, crée une procédure de médiation en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales. Un médiateur, désigné par le directeur de l'URSSAF ou de la caisse générale de sécurité sociale (CGSS), formule des recommandations pour le traitement des réclamations des employeurs, sans possibilité de proposer un règlement en opportunité. Toute réclamation doit avoir été précédée d'une démarche de l'employeur auprès des services de l'organisme. Aucune procédure de recours relevant du contentieux de la sécurité sociale (article L. 142-1 du code de la sécurité sociale), de rescrit (article L. 243-6-3), de transaction (article L. 243-6-5) ou de contrôle (article L. 243-7). L'engagement d'une de ces procédures met fin à la médiation.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel de son rapporteur, la commission spéciale a adopté un amendement de notre collègue Laurent Saint-Martin prévoyant un effet suspensif de la procédure de médiation sur les délais de recours et de prescription applicables aux différentes procédures amiables et contentieuses. Cet effet suspensif court à compter de la notification portant sur la recevabilité de la réclamation soumise au médiateur et jusqu'à ce que celui-ci ait communiqué ses recommandations aux parties.

L'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, un amendement de M. Saint-Martin, complétant cet article pour préciser qu'un décret fixe les garanties encadrant l'exercice de la médiation – formation préalable, compétences requises, indépendance, impartialité et confidentialité dans le traitement des réclamations et la formulation des recommandations du médiateur.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté deux amendements de sa rapporteure :

– Le premier supprime le renvoi au décret adopté en séance publique à l'Assemblée nationale afin de préciser directement dans le texte législatif que le médiateur « *exerce ses fonctions en toute impartialité et dans le respect de la confidentialité des informations dont il a à connaître* » ;

– Le deuxième précise qu'il revient au directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) d'évaluer le fonctionnement de la médiation dans l'ensemble du réseau des URSSAF et de produire un rapport annuel formulant des propositions d'évolutions législatives ou réglementaires de nature à améliorer les relations entre les employeurs et les URSSAF.

Cet article au nombre des douze examinés dans le cadre de la procédure de législation en commission, il n'a pas été modifié en séance publique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Le projet de loi comportait, à l'issue de la première lecture, un article 17 et un article 17 *bis* B, tous deux relatifs à la médiation dans les organismes relevant du régime général de sécurité sociale. Les dispositifs ainsi créés, qui avaient chacun leurs caractéristiques propres, n'étaient pas harmonisés. Votre commission spéciale a donc **adopté**, avec l'avis favorable de son rapporteur, un amendement de rédaction globale de l'article 17, proposé par le Gouvernement, qui crée un dispositif de médiation commun pour le régime général, comportant un médiateur chargé, au sein de chaque organisme, de formuler des recommandations pour le

traitement des réclamations des usagers dans leurs relations avec l'organisme concerné et un médiateur national.

Elle a également adopté **un sous-amendement** modifiant cet amendement du Gouvernement et déposé par Mme Kerbarh, membre du groupe La République en Marche, afin de rétablir le décret fixant les garanties qui encadrent l'exercice de la médiation qui figurait dans la rédaction de l'article adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CS96 du Gouvernement et CS80 de Mme Stéphanie Kerbarh. L'amendement CS96 fait l'objet de deux sous-amendements, CS161 et CS162, de Mme Stéphanie Kerbarh.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Le projet de loi comportait initialement la création d'un dispositif de médiation réservé à l'URSSAF. Au cours de son examen par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a estimé pertinent d'élargir le dispositif de médiation à d'autres organismes de Sécurité sociale. Il a donc déposé un amendement visant à mettre en place un dispositif de médiation pour les caisses d'allocations familiales et pour les caisses d'assurance-retraite et de santé au travail. Les dispositions avaient été introduites sur la base des mêmes principes, mais avec des modalités différentes ; l'amendement CS96 a pour objet de simplifier les dispositions concernant la médiation, en prévoyant un dispositif unique pour le régime général de Sécurité sociale.

Mme Stéphanie Kerbarh. Le sous-amendement CS161 vise à garantir une éthique dans la conduite de la mission du médiateur, en précisant que la personne physique qui assure l'exécution de la médiation doit répondre à certaines conditions, mentionnées à l'article 131-5 du code de procédure civile. Elle doit pouvoir justifier d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation et présenter des garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice de la médiation.

Le sous-amendement CS162 va dans le même sens, mais sans passer par la voie du décret.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'amendement du Gouvernement donne plus de cohérence et de lisibilité au texte. Je suis favorable au sous-amendement CS162, qui rétablit la disposition introduite à l'Assemblée en première lecture, et je vous invite à retirer le sous-amendement CS161.

Mme Stéphanie Kerbarh. Je le retire.

Le sous-amendement C161 est retiré.

La commission adopte le sous-amendement CS162.

Puis elle adopte l'amendement CS96 ainsi sous-amendé.

En conséquence, l'article 17 est ainsi rédigé et l'amendement CS80 tombe.

*

* *

Article 17 bis A

(art. L. 723-34-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)

Inscription dans le code rural et de la pêche maritime du médiateur de la mutualité sociale agricole

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique par l'Assemblée nationale.

Il consacre, dans un nouvel article L. 723-34-1 du code rural et de la pêche maritime l'existence d'un médiateur de la mutualité sociale agricole.

Ce médiateur est nommé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois, par le conseil d'administration de la mutualité sociale agricole. Il est chargé de rendre un avis sur les réclamations de tout assuré dont le recours aura été rejeté par l'organisme de mutualité sociale agricole auquel il est affilié. Il lui revient également de proposer des modifications de la réglementation et de présenter un rapport annuel au conseil central de l'administration de la mutualité sociale agricole, également transmis au Défenseur des droits.

Le régime agricole ayant créé, de sa propre initiative, dès l'an 2000, son propre système de médiation, le présent article inscrit dans la loi un dispositif existant déjà et qui a fait la preuve de son efficacité.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de sa rapporteure précisant que l'engagement d'une procédure de médiation suspend les délais de recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale et que l'introduction d'un tel recours met fin à la médiation.

Cet article ayant été examiné dans le cadre de la procédure de législation en commission, il n'a pas été modifié en séance publique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article sans modification, à l'exception d'un amendement de coordination proposé par le Gouvernement.

*
* *

La commission examine l'amendement CS97 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Il s'agit d'un amendement de mise en cohérence avec les dispositions issues de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 17 bis A ainsi modifié.

*
* *

Article 17 bis B

(art. L. 217-7-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Méiateur des caisses d'allocations familiales et d'assurance vieillesse

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, insère une section 4 *bis* comprenant un unique article L. 217-7-1 au chapitre VII du titre Ier du livre II du code de la sécurité sociale, afin de créer un médiateur national pour les branches famille et vieillesse.

Le médiateur national de la branche concernée peut ainsi être saisi des réclamations concernant les relations entre les usagers et les caisses d'allocations familiales ou les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail portant sur le service des prestations versées par ces caisses, sans préjudice des voies de recours existantes. Cette saisine doit être précédée d'une « démarche auprès des services de l'organisme ».

Il est désigné pour chaque branche par le directeur de la caisse nationale, après avis du président du conseil d'administration et chargé de formuler des recommandations pour le traitement de ces réclamations auprès du directeur ou des services des caisses, en particulier lorsque ces réclamations « posent des

difficultés particulières ». Il est également chargé de la rédaction d'un rapport annuel sur la médiation dans l'ensemble de la branche concernée.

L'engagement de la procédure de médiation suspend les délais de recours prévus pour les recours relevant du contentieux de la sécurité sociale (art. L. 142-1 du code de la sécurité sociale). L'engagement d'une procédure relevant de ce contentieux – devant la commission de recours amiable ou le tribunal des affaires de sécurité sociale – met fin à la médiation.

Les dispositions de cet article s'appliquent, pour les prestations relevant de la branche vieillesse, aux caisses générales de sécurité sociale, créées en application de l'article L. 752-4 du code de la sécurité sociale, dans les départements et collectivités de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté deux amendements de sa rapporteure, l'un supprimant la notion de « difficultés particulières », confiant au médiateur national la mission de proposer des modifications de la réglementation et de la législation et prévoyant la transmission de son rapport annuel au Défenseur des droits ; le second substituant aux mentions de l'article L. 142-1, relatif au contentieux spécifique de la sécurité sociale les mentions de l'article L. 142-2, relatif au tribunal des affaires de sécurité sociale précisant ainsi que la médiation est incompatible avec un recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale mais peut intervenir après une décision de la commission de recours amiable.

Cet article ayant été examiné dans le cadre de la procédure de législation en commission, il n'a pas été modifié en séance publique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Prenant acte de la nouvelle rédaction de l'article 17 qui intègre les dispositions de l'article 17 *bis* B, la commission spéciale, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de son rapporteur, a supprimé cet article.

*

* *

La commission examine l'amendement de suppression CS98 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Amendement de coordination avec l'article 17 modifié.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement et l'article 17 bis B est supprimé.

*

* *

La commission examine l'amendement de suppression CS98 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Amendement de coordination avec l'article 17 modifié.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement et l'article 17 bis B est supprimé.

*

* *

Article 17 bis

Création à titre expérimental d'un « dispositif de médiation » visant à résoudre les différends entre les entreprises et l'administration

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 17 *bis* résulte d'un amendement de votre rapporteur adopté par la commission spéciale. Il prévoit la création, à titre expérimental, d'un dispositif de médiation destiné à résoudre les différends opposant entreprises et administration. L'article renvoie à l'adoption d'un décret l'ensemble des modalités de l'expérimentation, dont les résultats de l'évaluation doivent être transmis au Parlement.

En séance publique, outre un amendement rédactionnel du rapporteur, quatre amendements ont été adoptés :

– Deux amendements identiques déposés par Mme Laure de La Raudière et M. Éric Diard, ramènent la durée de l'expérimentation de quatre à trois ans ;

– Deux amendements du Gouvernement dont le premier substitue un décret simple au décret en Conseil d'État qui devait initialement fixer les modalités de l'expérimentation et le second modifie les délais de recours et de prescription – en application des dispositions de l'article L. 213-6 du code de justice administrative et non plus celles prévues au chapitre IV du titre I^{er} du livre 1^{er} du code de justice administrative.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale a adopté deux amendements identiques de suppression déposés l'un par sa rapporteure et l'autre par Mme Nathalie Delattre (membre du groupe RDSE).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de son rapporteur, la commission spéciale a **rétabli cet article** dans une rédaction plus précise que celle adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, qui souligne le fait que ce dispositif expérimental n'est pas exclusif des formes et dispositifs de médiation déjà existants.

*

* *

La commission examine l'amendement CS110 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement a pour objet de rétablir l'article 17 *bis* dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, qui crée, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, un dispositif de médiation ouvert aux entreprises d'une région et d'un secteur, choisis par décret, pour régler des litiges les opposant aux administrations.

Il est également précisé que ce dispositif expérimental ne sera pas exclusif du recours aux autres formes et dispositifs de médiation. Il s'agit donc de créer un mécanisme supplémentaire, sans remettre en cause l'existant.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 17 bis est ainsi rétabli.

*

* *

Article 17 ter (nouveau)

(art. L. 3315-5 du code du travail)

Création d'une exception aux sanctions en matière de dépôt de l'accord d'intéressement lorsque le retard ne dépasse pas un mois

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption en séance publique, contre l'avis de la rapporteure et du Gouvernement, d'un amendement de M. Daniel Gremillet (membre du groupe Les Républicains).

L'article L. 3315-5 du code du travail dispose que lorsqu'un accord d'intéressement a été conclu ou déposé hors délai – il doit, selon la période d'imposition applicable, avoir été conclu avant le 1^{er} juillet ou le 1^{er} avril, et être transmis à la DIRECCTE dans les quinze jours suivant cette date limite –, il n'ouvre droit aux exonérations que pour les périodes de calcul ouvertes postérieurement au dépôt.

La disposition adoptée par le Sénat tend à assouplir ces règles de délai. Elle propose que, lorsque le dépôt de l'accord auprès de la DIRECCTE n'advient pas plus d'un mois après la date limite fixée pour sa conclusion, les primes d'intéressement versées ouvrent droit aux exonérations de cotisations sociales pour la période antérieure au dépôt dans les mêmes conditions que si les délais avaient été respectés.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Cet article créé par le Sénat posait, aux yeux de la commission spéciale, deux difficultés : il créait une norme ambiguë en maintenant un délai de rigueur de quinze jours tout en créant un « *droit au retard* » de quinze jours supplémentaires et réduisait *de facto* les délais de contrôle des accords par la DIRECCTE. À l'initiative de son rapporteur, la commission spéciale a donc adopté un amendement de suppression de cet article.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement de suppression CS111 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une disposition introduite par le Sénat, qui accordait un délai supplémentaire de quinze jours pour déposer des accords d'intéressement auprès de la DIRECCTE.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Favorable.

La commission adopte l'amendement, et l'article 17 ter est supprimé.

*

* *

Article 18

Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de préciser et harmoniser la rectification des déclarations en matière de prestations sociales

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi permettant de créer pour les bénéficiaires de prestations sociales et de *minima* sociaux un droit à rectification des informations les concernant dans le cadre d'une procédure de recouvrement d'indus ainsi que d'harmoniser les règles relatives à la notification d'indus.

Les mesures prises sur la base de cette habilitation ne peuvent néanmoins faire obstacle à ce que, « *après l'exercice du droit à rectification, les sommes indues soient ensuite recouvrées dans les délais et selon les procédures prévues par les dispositions en vigueur* ».

Cette habilitation est valable pour une durée de dix-huit mois courant à compter de la promulgation du présent projet de loi. Dans les trois mois suivant la ratification de l'ordonnance, un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement.

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels de son rapporteur sur cet article.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de sa rapporteure, la commission spéciale du Sénat a adopté un amendement réduisant à douze mois le délai d'habilitation et procédant à une modification rédactionnelle.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

La commission adopte l'article 18 sans modification.

*

* *

Article 19

Dispositions expérimentales relatives aux chambres d'agriculture

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire pour mener une expérimentation d'une durée de trois ans relative aux chambres d'agriculture. Cette expérimentation consisterait à confier à ces chambres une mission d'information des exploitants sur la réglementation qui leur applicable et d'appui au dépôt de leurs demandes d'aides, à faire exercer à titre exclusif par les chambres régionales tout ou partie des missions des établissements de leur circonscription, et à transférer aux chambres régionales des personnels employés par d'autres établissements de leur circonscription.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission spéciale a approuvé le texte du Gouvernement, n'adoptant que sept amendements rédactionnels déposés par son rapporteur.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, trois amendements identiques déposés par Mme Véronique Louwagie, M. Fabrice Brun et Mme Jeanine Dubié et prévoyant que la possibilité de transférer certaines missions à des chambres régionales s'applique aux chambres régionales qui le souhaitent.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre un amendement rédactionnel de son rapporteur, la commission spéciale a adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, trois amendements identiques déposés par MM. Jean-Pierre Grand, Philippe Adnot et Daniel Grémillet prévoyant que l'ordonnance précise les conditions financières et organisationnelles dans lesquelles des établissements du réseau des chambres d'agriculture assurent une mission d'information et d'appui au bénéfice des exploitants agricoles. Elle a également adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, un amendement déposé par M. Henri Cabanel et les membres du groupe socialiste et républicain prévoyant que l'éventuel transfert aux chambres régionales des missions des chambres départementales ne puisse se faire qu'avec l'accord de ces dernières.

En séance publique, le Sénat a adopté, contre l'avis défavorable du Gouvernement, un amendement de la commission spéciale prévoyant qu'aucun transfert ou mise à disposition de personnel à une chambre régionale ne pourra avoir lieu sans l'accord des chambres départementales concernées.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a tenu à rétablir les équilibres auxquels l'Assemblée nationale était parvenue sur cet article au terme de ses discussions en séance publique. Elle a donc adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et du rapporteur, deux amendements déposés par M. Laurent Saint-Martin et les membres du groupe La République en Marche rétablissant le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Elle a également adopté un amendement de complément de l'article 19 déposé par Mme Anne-Laure Cattelot du groupe La République en Marche. Celui-ci, reprenant les dispositions de l'article D. 512-1-3 du code rural et de la pêche maritime créé par le 6 de l'article 1^{er} du décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture annulé par la décision du 9 février 2018 du Conseil d'État, insère un article L. 512-1-1 dans le code rural et de la pêche maritime fixant la liste des missions que les chambres régionales d'agriculture assurent au bénéfice des chambres départementales.

*

* *

La commission examine l'amendement CS70 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Saint-Martin. Je défendrai l'amendement CS70 en même temps que le CS153. Ces deux amendements visent à rétablir les alinéas 2 à 4 de l'article dans leur rédaction votée en première lecture à l'Assemblée nationale en supprimant les ajouts du Sénat prévoyant l'accord unanime des chambres départementales concernées. Le long débat que nous avons eu en commission et dans l'hémicycle avait permis de trouver un accord équilibré, notamment avec Les Républicains ; il me paraît donc cohérent de revenir à la version que nous avons adoptée ensemble.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je suis favorable au respect de ces équilibres.

M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Je suis également favorable à la suppression des ajouts opérés lors de l'examen du projet de loi au Sénat. Il convient de revenir à la version originelle du texte, pour appuyer, à titre expérimental, les nouvelles missions dévolues aux chambres d'agriculture.

La commission adopte l'amendement.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement CS153 de M. Laurent Saint-Martin.

Elle passe ensuite à l'amendement CS66 de Mme Anne-Laure Cattelot.

M. Jean-Baptiste Moreau. Par une décision du 9 février 2018, le Conseil d'État a annulé certaines dispositions issues d'un décret du 13 mai 2016, qui avaient confié aux chambres régionales d'agriculture l'exercice de missions au bénéfice des chambres départementales, notamment celles relatives à l'analyse des politiques publiques intéressant les chambres, au suivi des marchés agricoles, à la création d'une offre de formation et à la promotion de la création et de la reprise d'entreprises agricoles.

Le présent amendement reprend les dispositions annulées en les insérant dans la partie législative du code rural et de la pêche maritime, afin que les chambres régionales puissent reprendre le processus de mutualisation qu'elles avaient engagé. C'est le cas de la chambre régionale de Bretagne, dont j'ai rencontré les représentants.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Favorable. Je voudrais à mon tour remercier le ministre de l'agriculture de sa présence, qui permet d'éclairer nos débats.

M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Le réseau des chambres d'agriculture est engagé dans une démarche de régionalisation de ses missions. Afin que ce processus volontaire, porté par un certain nombre d'entre elles, ne soit ni freiné ni remis en cause, vous proposez de donner suite à la décision du Conseil d'État en inscrivant dans la loi des missions qu'il avait été initialement prévu de confier par décret aux chambres régionales d'agriculture.

Cela permettra de conforter leur montée en puissance, alors que le pilotage des politiques publiques est lui aussi régionalisé, tant au niveau des services de l'État que des collectivités territoriales, depuis le vote de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite loi NOTRE. J'émetts donc un avis favorable à l'amendement de M. Jean-Baptiste Moreau.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 19 modifié.

Mme la présidente Sophie Errante. La parole est à M. Viala.

M. Arnaud Viala. Madame la présidente, je souhaiterais revenir sur le vote de l'article 19. L'expérimentation sur la régionalisation des chambres d'agriculture avait fait l'objet en première lecture de débats approfondis, mais sans âpreté, puisque nous avons fini par trouver un accord, en concertation avec les chambres régionales et les chambres départementales d'agriculture. Celui-ci permettait de limiter la portée d'une mesure que nous étions un certain nombre à juger attentatoire à l'implantation territoriale des chambres d'agriculture. J'ai observé que le Sénat avait même affiné la formulation, de manière à la rendre parfaitement explicite.

L'article 19 a examiné par priorité au début de cette séance, en présence du ministre de l'agriculture, Stéphane Travert. J'étais retenu par des obligations personnelles et Mme Louwagie est arrivée deux minutes trop tard, après l'adoption à la sauvette d'un amendement présenté par M. Saint-Martin – celui-là même avec lequel nous avons élaboré la disposition ! Je suis sidéré de voir que par le biais d'un examen prioritaire, la majorité est revenue sur ce que nous considérons être un accord. Je m'interroge surtout sur le message que vous adressez aux représentants professionnels des agriculteurs. Les agriculteurs subissent aujourd'hui une crise qui les conduit à bloquer des raffineries pour protester contre les importations d'huile de palme, et ils viennent de vivre avec nous l'examen difficile, long et fastidieux du projet de loi sur l'alimentation.

Je m'interroge : quel est l'intérêt de siéger dans des commissions où la majorité, par des manœuvres grossières, revient sur des dispositions sur lesquelles nous avons pourtant travaillé avec elle. Cela n'a absolument aucun sens ! Je suis désolé de perturber le déroulement de cette séance, mais je tenais à faire cette remarque, car je ne comprends pas du tout pourquoi on en arrive à de telles extrémités.

Mme la présidente Sophie Errante. M. Travert étant auditionné par une commission d'enquête, j'ai annoncé à dix-huit heures quarante que nous examinerions par priorité l'article 19 à vingt et une heures, afin que le ministre puisse défendre la position du Gouvernement. Mme Louwagie a bien assisté au débat et a voté contre l'amendement.

Je vous l'accorde, l'organisation de nos travaux est difficile, nos agendas sont particulièrement remplis. Je pense avoir fait les annonces nécessaires suffisamment tôt pour que chacun puisse prendre ses dispositions.

M. Arnaud Viala. Il n'est pas question de discuter de la disponibilité du ministre. Je fais simplement la remarque suivante : s'agissant d'un sujet sur lequel nous avons passé beaucoup de temps, en commission comme en séance, et que nous considérons comme l'un des points difficiles du texte, et alors que nous avons tout mis en œuvre pour trouver un accord qui satisfasse le plus grand nombre, vous auriez dû nous alerter sur le fait que l'accord allait être remis en cause. Sinon, à quoi sert le travail parlementaire ? Ce n'est pas la peine de passer autant de temps à chercher des accords en première lecture si c'est pour les remettre en question !

M. Laurent Saint-Martin. Monsieur Viala, vous pourrez constater à la lecture du compte rendu que j'ai bien précisé, lors de la défense des deux amendements, que nous avons atteint en première lecture un point d'équilibre intéressant, et qu'il s'agissait de le retrouver. Les deux amendements que j'ai défendus ont visé ni plus ni moins à revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale, suite à l'accord trouvé entre votre groupe et la majorité, en supprimant seulement les ajouts du Sénat.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Le Gouvernement a émis un avis favorable à l'adoption de ces amendements. S'ils tiennent compte de l'avis du Conseil d'État, ils respectent toutefois l'esprit de l'accord trouvé par les différents groupes en première lecture. Nous revenons ainsi à l'équilibre que vous aviez recherché et appelé de vos vœux, sans toutefois aller aussi loin que ce que le Sénat a souhaité. En effet, le dispositif adopté par les sénateurs aurait permis à une seule chambre de bloquer tout processus de régionalisation, ce qui n'est pas l'esprit de l'accord.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je salue l'implication de M. Viala dans ce projet de loi et sur cet article en particulier. Je l'ai encore dit ce soir, notre état d'esprit est de respecter les équilibres trouvés en première lecture, surtout sur les points durs du texte.

La séance a commencé avec cinq minutes de retard pour permettre au plus grand nombre de députés d'arriver. Nous souhaitons que le ministre soit présent pour discuter notamment de l'amendement qui visait à rétablir une disposition issue de l'avis du Conseil d'État. Je regrette que ces discussions n'aient duré que cinq minutes. Nous pourrions poursuivre le débat dans l'hémicycle si vous considérez, monsieur Viala, que l'équilibre n'est pas respecté.

M. Arnaud Viala. Monsieur le rapporteur, monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie pour vos réponses. Vous aurez observé que notre groupe a choisi de ne déposer aucun amendement : la qualité du travail effectué en première lecture, la recherche d'équilibres le justifiaient. Nous avons jugé plus judicieux et de meilleur aloi de ne pas déposer des quantités d'amendements en commission, d'autant que le rythme actuel complique sérieusement l'examen en détail des textes.

Nous voulions voir quelle posture vous adopteriez par rapport aux engagements que nous avons validés et aux ajouts effectués par le Sénat. Je ne vous cache pas que je considère que la confiance a été rompue ce soir. Je ne vois pas l'intérêt pour nous de continuer à siéger dans cette commission spéciale. Effectivement, nous nous reverrons en séance !

M. Laurent Saint-Martin. Je crois sincèrement qu'il y a un malentendu sur le texte que nous avons rétabli. Vérifions ensemble si vous le voulez : entre ce que nous avons supprimé – les ajouts du Sénat – et ce que nous avons ajouté – ce sur quoi nous nous étions accordés en première lecture –, il s'est bien agi de rétablir le texte. Si vous n'en êtes pas convaincu, nous pourrions en reparler en séance.

Je tiens, au nom du groupe La République en marche, à redire qu'il n'y a de notre part aucune volonté d'agir dans votre dos et de revenir sur l'accord trouvé en première lecture. C'est un malentendu : la rédaction que nous avons votée est strictement celle que nous avons adoptée en première lecture.

M. Arnaud Viala. Sauf erreur de ma part, le texte issu de la première lecture prévoyait une ordonnance, dont je ne trouve plus trace dans la rédaction adoptée ce soir.

M. Laurent Saint-Martin. L'alinéa 1 de l'article 19 prévoit bien l'ordonnance. C'est le même texte qu'en première lecture.

Mme la présidente Sophie Errante. Je vous invite à faire un point d'ici la séance.

M. Laurent Saint-Martin. Je m'engage à regarder avec vous juste après la réunion les différences entre le texte issu de cette commission et le texte adopté en première lecture. Si nous devons constater le moindre changement, nous en reparlerions. Mais il n'y avait absolument aucune velléité de notre part de changer le texte par rapport à notre accord initial.

*

* *

Article 21

Introduction, à titre expérimental, d'une faculté, pour les entreprises, de ne pas communiquer à une administration des informations déjà détenues par celle-ci dans le cadre d'un traitement automatisé

Cet article prévoit une expérimentation permettant aux entreprises de ne pas communiquer à une administration des informations que celle-ci détient déjà dans un traitement automatisé ou qui peuvent être obtenues d'une autre administration par un tel traitement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Votre commission spéciale a adopté cinq amendements à cet article :

– Un amendement déposé par Mme Laure de La Raudière et ayant reçu un avis favorable du rapporteur et un avis de sagesse du Gouvernement, réduisant la durée de l'expérimentation de quatre à trois ans ;

– Une série de trois amendements identiques ayant reçu un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, déposés par M. Julien Dive, Mme Véronique Louwagie et M. Mohamed Laqhila ; ces amendements prévoient d'inclure l'ensemble des entreprises, y compris les personnes physiques, dans l'expérimentation ;

– Un amendement de M. Boris Vallaud ayant reçu un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, et prévoyant que l'administration assure la confidentialité, la protection et le non-partage des informations obtenues par un traitement automatisé.

En séance publique, outre un amendement rédactionnel du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement sous-amendé par le rapporteur de la commission spéciale, prévoyant que l'administration assure la confidentialité et la protection des informations obtenues par un traitement automatisé afin d'empêcher qu'elles soient déformées, endommagées ou que des tiers non autorisés y aient accès.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur précisant que le décret en Conseil d'État prévu pour l'application de cet article est pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Elle a également adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, un amendement de Mme Elisabeth Lamure (membre du groupe Les Républicains) prévoyant que l'évaluation de cette expérimentation inclut un volet portant sur l'impact de celle-ci sur les délais administratifs.

En séance publique, le Sénat n'a pas apporté de modification à cet article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

La commission adopte l'article 21 sans modification.

*

* *

Article 21 bis

**Suppression de l'obligation d'informer l'administration
du lieu et de la période de la première production d'un document
dans le cadre du dispositif « Dites-le nous une fois »**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption, par la commission spéciale, d'un amendement de Mme Laure de La Raudière ayant reçu un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement. Il supprime le second alinéa de l'article L. 113-12 du code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit que lorsqu'une personne présentant une demande ou produisant une déclaration dans le cadre d'une procédure à laquelle le principe dit « Dites-le nous une fois » est applicable, ne produit pas les informations ou données qu'elle a déjà produites auprès de

l'administration, cette personne informe par tout moyen l'administration du lieu et de la période de la première production du document.

En séance publique, outre un amendement de coordination du rapporteur ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement du Gouvernement modifiant l'article L. 114-10 du code des relations entre le public et l'administration afin de prévoir que l'obligation faite à l'administré de communiquer lui-même à l'administration les informations nécessaires pour traiter une demande qui ne peuvent être obtenues directement auprès d'une autre administration ne peut s'appliquer qu'en raison de la nature de ces informations ou d'une impossibilité technique.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de coordination déposé par sa commission spéciale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Votre commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS17 de Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Je redépose cet amendement que j'avais retiré en première lecture, le ministre s'étant engagé lors des débats à publier avant le 14 mai le décret relatif au programme « Dites-le nous une fois » (DLUNF).

Le I et le II de l'article 21 *bis* ont été adoptés à notre initiative en première lecture ; mais en attendant, il n'est pas acceptable que le décret d'application de l'article 90 de la loi pour une République numérique, qui fixe la liste des pièces entrant dans le périmètre du programme « Dites-le nous une fois » n'ait pas été pris à ce jour. Cet amendement se propose de lier la publication de ce décret à la publication du texte de la loi.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je vais rapidement laisser la parole au secrétaire d'État, pour qu'il puisse nous rassurer sur la date de publication du décret. Mais je maintiens mon avis défavorable sur le fait de l'inscrire dans la loi... si tant est que le Gouvernement nous apporte ce soir des paroles rassurantes.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Je prends cet amendement pour un amendement d'appel,

dans la mesure où, effectivement, un engagement avait été pris. Les textes ont été préparés ; ils sont en voie d'achèvement. Les avant-projets ont été transmis la semaine dernière pour les consultations préalables – notamment celle du CNIL – qui sont obligatoires pour les décrets en Conseil d'État. Certes, nous avons quelques semaines de retard par rapport à l'engagement qui avait été pris, mais les textes ont été transmis pour les consultations préalables. Celles-ci vont durer un peu plus de deux mois, et le Conseil d'État ne pourra rendre son avis, qui est lui aussi obligatoire, qu'une fois ces consultations réalisées.

Quant au décret simple, il ne fonctionne qu'en coordination avec le décret en Conseil d'État. Il ne peut donc pas être publié avant.

Je vous demanderai donc de retirer votre amendement en réitérant l'engagement du Gouvernement, malgré ce petit retard de quelques semaines.

Mme Laure de La Raudière. Quelques longues semaines ! Le décret devait être pris le 14 mai, mais nous allons devoir l'attendre quatre mois... Ce disant, je joue mon rôle de contrôle de l'action du Gouvernement : c'est l'honneur de tout député. La loi pour une République numérique a été votée ; or, même si ce n'est pas de votre fait, la publication de ce décret a pris énormément de retard. Or le programme « Dites-le nous une fois » est une action essentielle pour les citoyens et les entreprises.

J'avais retiré mon amendement au bénéfice de l'engagement du ministre. Je ne mets pas en cause sa bonne foi, mais je ne trouve pas normal que tant de temps après le vote de la loi pour une République numérique, des décrets aussi importants n'aient toujours pas été pris. Je vais donc maintenir cet amendement, que je n'aurais pas dû retirer en première lecture. Il est essentiel que les députés jouent leur rôle de contrôle de l'action du Gouvernement. Je regrette d'ailleurs, monsieur le rapporteur, que vous ne vous associiez pas à ma démarche.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Bien loin de moi l'idée que les parlementaires ne doivent pas jouer leur rôle de contrôle. Mais c'est un décret complexe, il concerne de très nombreux ministères, ce qui nous a obligés à tout un travail de coordination et de consultation. C'est ce qui explique, sans le justifier bien sûr, que nous ayons transmis tardivement ce décret pour les consultations préalables.

J'entends, madame de La Raudière, que vous souhaitez maintenir votre amendement. Je donnerai donc, avec regret, un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CS17.

Elle examine ensuite l'amendement CS18 de Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Cet amendement porte sur le même sujet que le précédent. Il est défendu.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Même avis que précédemment.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 21 bis sans modification.

*

* *

Article 22

(art. L. 212-2, L. 552-6, L. 562-6

et L. 572-6 du code des relations entre le public et l'administration)

Dispense de signature électronique des décisions dématérialisées relatives à la gestion des agents publics

Le présent article vise à supprimer l'obligation, pour l'administration, de signer les décisions administratives produites sous forme électronique pour la gestion de leurs agents.

En première lecture, l'Assemblée nationale a étendu le champ d'application de cette disposition à La Poste ainsi qu'aux établissements publics industriels et commerciaux.

Le Sénat a approuvé cet article, sous réserve de l'adoption d'un amendement rédactionnel de son rapporteur.

*

* *

La commission adopte l'article 22 sans modification.

*

* *

Article 22 bis

Report de l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative pour la fonction publique

Issu d'un amendement gouvernemental en première lecture à l'Assemblée nationale, cet article a pour objet de reporter l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative pour la fonction publique de deux ans, soit au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

Après avoir adopté un amendement rédactionnel du rapporteur, sous-amendé par le Gouvernement, le Sénat a approuvé cet article.

*
* *

La commission adopte l'article 22 bis sans modification.

*
* *

Article 23

Expérimentation de la suppression des justificatifs de domiciles pour la délivrance de titres

Cet article ouvre la voie à une expérimentation, pour une durée de dix-huit mois, dans quatre départements, de la simplification des démarches de délivrance des cartes nationales d'identité, des passeports, des permis de conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à assurer la protection des données communiquées par les prestataires aux services instructeurs de demandes de titres ainsi qu'un amendement précisant que l'évaluation de cette expérimentation devrait notamment porter sur son impact sur les délais administratifs.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre deux amendements rédactionnels de son rapporteur, le Sénat a adopté, contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement, un amendement qui prévoit, sans qu'on en comprenne vraiment l'intérêt et la portée, que « *le fournisseur est tenu de délivrer une attestation provisoire et doit assurer la vérification auprès du précédent titulaire du contrat avant l'établissement de toute pièce définitive de justificatif de domicile* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté deux amendements rédactionnels de votre rapporteur ainsi qu'un amendement qui supprime la phrase, introduite par le Sénat, relative à l'attestation provisoire, qui imposait au prestataire une étape supplémentaire dans le processus de contractualisation et nuisait, en outre, à l'intelligibilité et à la clarté de cet article.

*

* *

La commission examine l'amendement CS154 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Amendement rédactionnel.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS155 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Amendement rédactionnel.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CS138 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une disposition introduite par le Sénat, qui oblige les fournisseurs d'accès à donner une attestation provisoire sur les domiciles des usagers. Loin d'être une mesure de simplification, cela créerait une obligation supplémentaire dans le dispositif. Par ailleurs, cela pourrait porter atteinte aux règles de la protection des données personnelles.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 23 modifié.

*

* *

Article 23 bis

Expérimentation de l'attestation de résidence comme justificatif de domicile pour les Français établis hors de France

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article additionnel, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe La République en Marche, propose le

remplacement, à titre expérimental, du justificatif de domicile par l'attestation de résidence pour les demandes de *duplicata* de permis de conduire et de certificats d'immatriculation formulées par les Français établis à l'étranger.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre trois amendements rédactionnels en commission spéciale, le Sénat a adopté en séance un amendement du rapporteur, avec avis favorable du Gouvernement, qui supprime du champ d'application de cet article les demandes de certificat d'immatriculation d'un véhicule détenu en France. La délivrance de ceux-ci étant en effet associée au paiement d'une taxe au profit des régions, il n'a pas été jugé opportun de diminuer les ressources de ces collectivités.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 23 bis sans modification.

*

* *

Article 23 ter (nouveau)

(art. 83 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement
de la sécurité sociale pour 2013)

Mutualisation obligatoire de la gestion des certificats d'existence des pensionnés de retraite établis hors de France

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par le Sénat en séance publique, à l'initiative de Mme Claudine Lepage, et malgré les avis défavorables du rapporteur et du Gouvernement, cet article vise à rendre la mutualisation de la gestion des certificats d'existence des pensionnés de retraite établis hors de France obligatoire, et non plus simplement possible.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Il s'agit par-là d'entraîner un partage des informations d'existence d'une personne entre toutes les caisses de retraites et d'éviter aux Français établis hors

de France de devoir produire autant de certificats d'existence qu'ils ont de caisses de retraites

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un amendement de suppression de cet article déposé par votre rapporteur, un système de mutualisation de la gestion des certificats d'existence étant déjà en cours de déploiement par le Gouvernement.

*

* *

La commission examine l'amendement de suppression CS139 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je vais laisser la parole au secrétaire d'État, qui a déjà indiqué en séance publique que l'ambition défendue dans cet article était en fait déjà satisfaite par le travail que mène actuellement le Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Effectivement, le Gouvernement souhaite simplifier les démarches des retraités qui résident à l'étranger et qui doivent justifier chaque année de leur existence auprès des organismes de retraite. Le projet de mutualisation et de dématérialisation des certificats d'existence est déjà engagé, sous l'égide du groupement d'intérêt public Union Retraite, et sera opérationnel mi-2019. Il repose sur un service unifié à l'échelle de l'ensemble des régimes de retraites, ce qui permettra à un même assuré de transmettre, en une seule démarche, son certificat à l'ensemble des caisses.

Ce projet permet de répondre à la préoccupation exprimée dans l'article 23 *ter* ; elle va même plus loin en prévoyant une transmission par voie dématérialisée.

Voilà pourquoi je suis favorable à l'amendement de suppression du rapporteur.

La commission adopte l'amendement, et l'article 23 ter est supprimé.

*

* *

Article 24

Habilitation à prendre par ordonnance diverses mesures permettant une expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil établis par le ministère des affaires étrangères

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance différentes mesures permettant la mise en œuvre d'une expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil établis par le ministère des Affaires étrangères.

En première lecture, l'Assemblée nationale comme le Sénat n'ont apporté à cet article que quelques précisions rédactionnelles.

La commission spéciale a adopté cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 24 sans modification.

*
* *

Article 25

(art. L. 521-3-1 du code monétaire et financier
et art. 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État)

Dons par SMS aux associations culturelles

Le présent article complète la transposition qui avait été faite, en 2016, de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 pour permettre aux associations culturelles de bénéficier de la possibilité, comme en disposent déjà les organismes faisant appel à la générosité du public, de dons par SMS.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale avait complété cet article, à l'initiative de votre rapporteur, pour y inscrire l'obligation pour les associations culturelles d'établir des comptes annuels, initialement prévue à l'article 38 du projet de loi.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Si, en commission spéciale, le Sénat a adopté cet article sans modification, il a adopté en séance publique, malgré la demande de retrait du Gouvernement, un amendement de M. Hervé Maurey (membre du groupe Union Centriste) qui

entend compléter les mesures de transparence financière prévues par cet article, en soumettant tout projet de construction d'un édifice du culte à l'élaboration d'un plan de financement prévisionnel certifié par un commissaire aux comptes.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Votre commission spéciale a supprimé cette disposition relative au financement des projets de construction d'édifice du culte car, d'une part, son champ d'application, limité aux groupements et associations cultuelles, ne permettait pas d'atteindre l'objectif recherché et que, d'autre part, il apparaît préférable d'attendre la fin des réflexions actuellement menées par le ministère de l'intérieur sur le sujet.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS140 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement a pour objet de revenir sur une disposition introduite par le Sénat en première lecture, malgré la demande de retrait du Gouvernement, qui vise à soumettre tout projet de construction d'un édifice de culte à l'élaboration d'un plan de financement prévisionnel, certifié par un commissaire aux comptes.

L'objectif louable et compréhensible, mais une réflexion est actuellement menée sous l'égide du ministère de l'intérieur sur le régime juridique des cultes et sur le financement des lieux de culte.

Je propose de nous en tenir pour l'heure aux garanties que nous avons introduites dans le texte de loi, notamment celles qui consistent à demander aux associations cultuelles d'établir des comptes de façon annuelle, sans ajouter de nouveaux dispositifs, et donc de supprimer celui qui a été adopté par le Sénat.

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Je donnerai un avis favorable à l'amendement du rapporteur, d'autant plus que la disposition introduite par le Sénat n'était insérée dans aucun code et ne prévoyait même pas les destinataires du plan de financement envisagé ; elle était donc relativement inopérante.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 25 ainsi modifié.

*

* *

Article 25 bis (supprimé)

**Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement
sur les obligations comptables des associations culturelles**

Issu, en première lecture à l'Assemblée nationale, d'un amendement de M. Boris Vallaud et du groupe Nouvelle Gauche, cet article a pour objet de demander au Gouvernement la remise au Parlement d'un rapport précisant les obligations comptables des associations culturelles.

Dans la mesure où la nouvelle rédaction de l'article 25 impose de nouvelles obligations comptables aux associations culturelles et qu'il faudra quelques années de pratique pour en effectuer l'évaluation, le Sénat a estimé que la demande de ce rapport – outil qu'il juge par ailleurs inefficace – était inutile et a donc adopté un amendement de son rapporteur de suppression de cet article.

Cet article a été rétabli par la commission spéciale à l'initiative de notre collègue Valérie Rabault et du groupe Nouvelle Gauche, reprise par le Gouvernement.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS14 de Mme Valérie Rabault.

M. Laurent Saint-Martin. Personne ne peut défendre l'amendement CS14 en l'absence des députés du groupe Nouvelle Gauche. Je le regrette, car nous étions également favorables au rétablissement de cette demande de rapport, qui avait été supprimée par le Sénat. J'espère qu'il sera possible de le redéposer en séance.

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Le Gouvernement étant lui aussi favorable à cet amendement, il le reprend à son compte.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 25 bis est ainsi rétabli.

*

* *

Article 25 bis A (nouveau)

**Règles relatives à la transparence financière
des organismes qui souhaitent faire appel à la générosité du public**

Cet article a été introduit au Sénat en première lecture à l'adoption d'un amendement de Mme Jacky Deromedi, membre du groupe Les Républicains, avec l'avis favorable de la commission spéciale mais défavorable du Gouvernement.

Il propose, tout d'abord, de ratifier l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.

Reprenant les conclusions du rapport fait au nom de la commission des Lois du Sénat en septembre 2016 sur le projet de loi de ratification de cette ordonnance, l'article rétablit ensuite la législation antérieure à celle-ci concernant les règles relatives à la transparence financière des organismes qui souhaitent faire appel à la générosité publique. Les modifications effectuées par l'ordonnance excédaient en effet le champ de l'habilitation et conduisaient à un allègement trop grand des contraintes imposées à ces organismes.

La commission spéciale a adopté cet article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 25 bis A sans modification.

*

* *

Article 26

**Habilitation du Gouvernement à instituer, par ordonnances,
un « permis de faire » dans la construction**

Cet article prévoit deux habilitations du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi en matière de construction. La première fixerait les conditions dans lesquelles un maître d'ouvrage de bâtiments peut être autorisé à déroger à certaines règles de construction sous réserve d'apporter la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des règles auxquelles il est dérogé.

La seconde prévoirait la possibilité de plein droit pour le maître d'ouvrage de satisfaire à ses obligations en matière de construction soit en faisant application de normes de référence, soit en apportant la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence. Elle comprendrait également une nouvelle

rédaction des règles de construction applicables propre à éclairer le maître d'ouvrage sur les obligations qui lui incombent.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre six amendements rédactionnels de son rapporteur, la commission spéciale a adopté dix amendements à cet article :

– Deux amendements, déposés par M. Bruno Millienne et le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, et ayant reçu un avis favorable du rapporteur et un avis défavorable du Gouvernement, lequel en a demandé le retrait en vue d'une nouvelle rédaction en séance publique, précisent que la première ordonnance prévoira que la preuve est apportée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme puis à l'achèvement du bâtiment, et que la seconde ordonnance prévoira que la preuve est apportée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme et que les résultats sont contrôlés après l'achèvement du bâtiment ;

– Quatre amendements déposés, pour deux d'entre eux, par M. Laurent Saint-Martin et le groupe La République en Marche, et par M. Dominique Da Silva pour les deux autres, et ayant reçu un avis favorable du rapporteur, disposent que les deux ordonnances prévoiront que les résultats seront contrôlés avec le concours d'une expertise professionnelle de la construction. Le Gouvernement a émis un avis favorable aux deux amendements apportant cette précision s'agissant de la première ordonnance, et un avis défavorable à ceux concernant la seconde ordonnance ;

– Quatre amendements déposés, pour deux d'entre eux, par M. Laurent Saint-Martin et le groupe La République en Marche, et par M. Dominique Da Silva pour les deux autres, et ayant reçu un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, prévoient que les deux ordonnances fixeront les conditions dans lesquelles la responsabilité des acteurs est établie conformément au titre IV du livre II du code des assurances.

En séance publique, outre deux amendements rédactionnels du rapporteur ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par M. Laurent Saint-Martin et les membres du groupe La République en Marche, lui-même sous-amendé par le rapporteur et le Gouvernement, supprimant l'obligation d'un contrôle des résultats avec le concours d'une expertise professionnelle de la construction et lui substituant celle d'évaluer les résultats dans un cadre impartial, et précisant que les ordonnances prévues permettent un accès au marché pour des solutions innovantes en matière de construction, en prévoyant des modalités d'évaluation de l'atteinte des résultats équivalents adaptées à la nature de la dérogation.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur ramenant le délai d'habilitation du Gouvernement de dix-huit à douze mois et procédant à des modifications rédactionnelles.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission a adopté un amendement de son rapporteur rétablissant le délai d'habilitation de dix-huit mois prévu par le projet de loi initial.

*
* *

La commission est saisie de deux amendements identiques CS44 de Mme Sabine Rubin et CS60 de M. Alain Bruneel.

M. Ugo Bernalicis. L'enjeu de cet article est, comme on dit en novlangue, de « passer d'une prescription de moyens à des objectifs de résultats ». Or nous persistons à penser qu'en matière de performance énergétique, de sécurité des bâtiments, de prévention des risques, etc., il est plus judicieux de faire respecter un certain nombre de normes – d'autant que, selon l'étude d'impact, l'atteinte du résultat sera confiée aux maîtres d'ouvrage et aux porteurs de projet.

Pourra-t-on contrôler l'absence de régression des normes ? Quels moyens seront mis en œuvre pour s'assurer du bien-fondé des preuves apportées par les maîtres d'ouvrage ? Par quel organisme ?

Nous sommes en total désaccord avec l'objectif poursuivi dans l'article 26. L'urgence écologique nécessite l'application de normes exigeantes dans la construction. Passer d'une « culture de la règle à une culture d'objectifs » fragilise selon nous le droit. Voilà pourquoi notre amendement CS44 propose de le supprimer.

M. Alain Bruneel. Je souscris aux propos de mon collègue.

Afin d'insuffler une dynamique nouvelle à la construction, pour passer d'une culture de la règle à une culture d'objectifs, l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) et son décret d'application ont initié une démarche globale d'expérimentation par l'architecture issue de la stratégie nationale pour l'architecture. Cette démarche d'expérimentation n'a pas encore été mise en œuvre, et n'a donc produit à ce jour, comme le rappelle le Conseil d'État, aucun résultat.

Il apparaît donc prématuré de généraliser et d'étendre une nouvelle façon d'édicter les normes de construction, qui reposerait non sur des moyens à mettre

en œuvre, mais sur des résultats à atteindre, et dont l'objectif essentiel serait de réduire les coûts de construction au bénéfice des maîtres d'ouvrage.

Voilà pourquoi nous demandons, par notre amendement CS60, la suppression de l'article 26.

M. Sébastien Jumel. Je voudrais mettre ces deux amendements en perspective avec la loi ELAN, que nous avons adoptée cet après-midi.

La logique du Gouvernement est de délivrer, de libérer et de simplifier, comme si c'était un gage d'efficacité. Encore faudrait-il ajouter à ce triptyque un quatrième volet : la nécessité de protéger. La loi, la règle, la norme, est parfois là pour protéger les citoyens – y compris « à l'insu de leur plein gré » — contre certaines dérives. En l'occurrence, on peut craindre l'apparition de constructions de logements *low cost*, peu respectueuses des normes environnementales – qui devraient faire consensus autour de cette table – et des normes de qualité.

L'article 26 s'inscrit dans cette volonté de tout libéraliser, au risque de ne pas protéger les acteurs concernés, alors même que la loi ELAN qui vient d'être votée permet désormais de se passer de l'avis des architectes des Bâtiments de France.

J'ai été maire d'une ville qui s'est dotée très tôt des outils de protection du patrimoine urbain et paysager et architectural. S'en passer dans un simple but de simplification risque de s'avérer profondément dangereux.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. J'ai indiqué que je ne voulais pas reprendre les débats de la première lecture, et je ne veux pas non plus reprendre ceux de la loi ELAN. Ces dispositions ont largement été discutées. Le but est effectivement d'ouvrir une possibilité de procéder par ordonnance sur une période relativement longue. Je proposerai d'ailleurs par amendement de conserver les dix-huit mois que nous avons prévus pour réécrire le code de la construction et de l'habitation parce que cela me semble nécessaire. Je rappelle qu'en première lecture, nous avons adopté des amendements visant à bien encadrer ces ordonnances.

Il s'agit en premier lieu de s'assurer de l'association des parties prenantes. Tous les acteurs qui sont impliqués dans les dispositifs de sécurité, d'environnement, d'accessibilité des bâtiments doivent pouvoir participer à ce travail de réécriture du code de la construction et de l'habitation dans l'objectif, il est vrai, d'en arracher une page sur cinq, afin de simplifier et de passer de cette culture de moyens à une culture de résultats. Nous avons pris des dispositions en ce sens, dans le respect de l'article 4 du code des assurances, précisément pour garantir un bon niveau de sécurité.

Je crois donc que le cadre des ordonnances a été sécurisé.

M. Bruneel a évoqué la loi de 2016 sur l'architecture et son article 88 ; nous avons déjà eu l'occasion de rappeler que le cadre de cette loi était extrêmement restreint – l'habitat social, les domaines « incendie » et « accessibilité ». L'objectif de cet article 26 sur le « permis de faire » est beaucoup plus large : il s'agit bien de réécrire le code de la construction et de l'habitation pour en améliorer les performances.

Avis défavorable à ces amendements de suppression.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Nous avons longuement débattu en première lecture et je ne reprendrai pas, moi non plus, les arguments qui ont été avancés. Je souscris totalement à ce que vient de dire le rapporteur. Mon avis sera défavorable, pour les mêmes raisons.

M. Alain Bruneel. Les logements sociaux sont effectivement visés par la loi de 2016. Néanmoins, l'article 88 de cette loi prévoit une protection. Si l'on change les règles, qui prouvera la conformité des nouveaux matériaux utilisés par les entreprises du bâtiment ? Qui dira que le bâtiment répond aux normes conventionnées ? On va effectivement remettre en cause la sécurité des citoyens.

La commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CS112 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. En cohérence avec mes explications précédentes, cet amendement propose de rétablir le délai de dix-huit mois pour rédiger ces ordonnances, qui vont nécessiter un travail ardu de l'ensemble des parties prenantes.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 26 modifié.

*

* *

Article 26 bis

**Habilitation à légiférer par ordonnance
sur les modes d'accueil de la petite enfance**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique. Il habilite le Gouvernement, dans un délai de dix-huit mois suivant la

publication de la présente loi, à prendre toute mesure relevant du domaine législatif pour faciliter l’implantation, le développement et le maintien de modes d’accueil de la petite enfance. Ces mesures visent à « *simplifier et assurer une meilleure cohérence des législations applicables aux modes d’accueil de la petite enfance, au regard de leurs spécificités respectives* » (1°), à prévoir « *les conditions dans lesquelles ces législations peuvent donner lieu à des dérogations* » (2°) et à permettre aux autorités compétentes en la matière de « *prendre (...) tout ou partie des actes nécessaires à l’implantation, au développement et au maintien de modes d’accueil, ainsi qu’à leur financement* », notamment en proposant un guichet unique et en favorisant la cohérence des actes pris par les autorités compétentes (3°).

Les ordonnances peuvent prévoir le recours à des expérimentations d’une durée comprise entre deux ans minimum et cinq ans maximum pour l’application des 1° et 2°. Un rapport d’évaluation doit être remis par le Gouvernement au Parlement avant leur terme. Il est recouru, pour l’application du 3°, à une expérimentation, menée dans les mêmes conditions de durée et d’évaluation, sur la base du volontariat des autorités compétentes de chaque territoire impliqué.

Un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l’ordonnance.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat, adoptant deux amendements identiques de sa rapporteure et de Mme Michelle Meunier (groupe socialiste et républicain), a supprimé cet article, l’estimant sans lien avec le texte.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale, adoptant un amendement proposé par le Gouvernement, a rétabli cet article dans sa rédaction issue des travaux de l’Assemblée nationale.

*

* *

La commission examine l’amendement CS99 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d’État chargé de la fonction publique. Cet amendement vise à habilitier le Gouvernement à prendre des ordonnances dans le domaine de l’accueil du jeune enfant. L’objectif est de faciliter l’ouverture des modes d’accueil tout en préservant leur qualité. En effet, les acteurs de la petite enfance ne sont pas en mesure de répondre à une demande pourtant très forte de la part des parents, notamment du fait d’une réglementation trop complexe.

Nous souhaitons donc rétablir cet article 26 *bis* pour revoir de façon approfondie le cadre normatif applicable aux modes d'accueil, et permettre de gagner en lisibilité, en cohérence et en efficacité.

La lisibilité d'abord : l'essentiel des dispositions spécifiques aux modes d'accueil sera rassemblé dans le code de l'action sociale et des familles, alors qu'elles sont aujourd'hui réparties sans logique apparente entre ce code et celui de la santé publique. Cela oblige les acteurs à des allers et retours réglementaires. En outre, la répartition des rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes, la CAF, les PMI et les autres administrations locales serait clarifiée en matière de contrôle et d'accompagnement du cadre normatif, qu'il soit ou non spécifique aux modes d'accueil.

La cohérence ensuite : au-delà du seul taux d'encadrement des enfants par un adulte, les composantes de la qualité de l'accueil seront plus largement définies, sur la base des principes posés par la Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant – par exemple, la place des parents, le rôle et la place de l'éveil artistique et culturel ou les contacts avec la nature. Par ailleurs, les professionnels seront plus libres qu'aujourd'hui de déterminer les moyens d'atteindre ce niveau de qualité.

L'efficacité enfin : les différents acteurs de la petite enfance seront à même de dialoguer de façon plus sereine et constructive qu'aujourd'hui, pour limiter les risques de blocage entre les porteurs de projets. De leur côté, les porteurs de projets de mode d'accueil n'auront plus à assumer la charge de la coordination entre les différentes autorités publiques compétentes, qui pèse aujourd'hui sur leurs épaules.

Le rétablissement d'une habilitation nous permettra d'atteindre ces objectifs.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement, qui avait failli être déposé en première lecture, mais qui faisait encore l'objet de consultations avec un grand nombre de parties prenantes.

En tant que rapporteur, j'ai voulu vérifier qu'il y avait effectivement un consensus assez large sur la réforme proposée. Les collectivités que j'ai consultées, ainsi que la branche famille, les très nombreux gestionnaires de modes d'accueil, ceux qui assurent l'accueil individuel, notamment les assistants maternels, et les associations de représentants de parents m'ont confirmé que c'était bien le cas.

Mme Laure de La Raudière. Monsieur le secrétaire d'État, je pense que l'objectif de votre amendement et de cette future ordonnance est tout à fait excellent. Mais je crois savoir que vous prévoyez un guichet unique pour les porteurs de projets d'accueil de la petite enfance. Ce guichet unique sera-t-il mis en place au sein du conseil départemental, qui a la responsabilité de nombreux services de la petite enfance ?

Il me semble extrêmement important que l'on puisse préciser dès maintenant la place et le rôle du conseil départemental dans le dispositif que vous envisagez, et qui permettrait de faciliter la coordination des acteurs locaux et des porteurs de projets.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Pour commencer, je tiens à confirmer les propos du rapporteur et à préciser que les consultations ont été menées tous azimuts avec l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France, les différents services et les institutions représentant les PMI, et que nous sommes parvenus à un consensus.

Ensuite, il est un peu trop tôt pour pouvoir dire si le département serait la seule porte d'entrée ou la seule collectivité à pouvoir mettre en place le guichet unique. Nous devons encore y travailler.

Notre souci est de bien respecter les compétences de chacun. Le département est compétent en matière de protection maternelle et infantile, en matière d'aide sociale à l'enfance, et en matière d'accompagnement familial ; mais nous savons aussi que les collectivités locales, et en particulier les communes, peuvent être très investies. Nous essayons donc de trouver le bon équilibre.

Vous dire ce soir que le département assurera cette fonction de guichet unique serait prématuré, voire faux à l'usage. Cela dépendra du cadre qui sortira des dernières consultations, notamment sur la préparation de l'ordonnance.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je tiens à refaire la promotion de l'excellent amendement que nous avons adopté en première lecture à l'Assemblée, et qui vise à demander au Gouvernement de nous indiquer quelles parties prenantes seront associées à la rédaction de l'ordonnance. Cela nous permettra de vérifier que l'Assemblée des départements de France est bien associée à la rédaction de l'ordonnance, et que le consensus qui a visiblement été atteint sur le principe de cette ordonnance persistera au moment de ratifier la rédaction définitive.

La commission adopte l'amendement et l'article 26 bis est ainsi rétabli.

*

* *

Article 26 ter

**Expérimentation du référent unique pour les projets d'activités,
d'installation, d'ouvrages ou de travaux**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement déposé par M. Laurent Saint-Martin et les membres du groupe La République en Marche, et ayant fait l'objet de deux sous-amendements, l'un du Gouvernement, l'autre de votre rapporteur. Il prévoit une expérimentation d'une durée de trois ans d'un référent unique pour les projets de construction. Dans le cadre de cette expérimentation, le préfet chargé de l'instruction d'une procédure administrative d'autorisation ou de déclaration nécessaire à la mise en œuvre d'un projet de construction désigne un référent unique pour le maître d'ouvrage au nom de l'ensemble des services de l'État ; ce référent constituerait un guichet unique de contact et de coordination de l'ensemble des procédures administratives concernant le projet.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre deux amendements rédactionnels de son rapporteur, la commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur prévoyant qu'un décret détermine les modalités d'application de cet article.

En séance publique, le Sénat n'a pas apporté de modification à cet article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Estimant que l'autorisation environnementale satisfaisait la plupart des objectifs poursuivis par cet article, la commission spéciale a adopté un amendement de suppression de celui-ci proposé par le Gouvernement.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement de suppression CS100 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Il s'agit de supprimer cet article 26 *ter*, car l'examen attentif de sa rédaction montre que la question de l'autorisation unique accordée au nom de l'État est en fait très largement réglée.

L'autorisation environnementale, qui a été introduite en mars 2017 par une ordonnance dont je vous proposerai tout à l'heure la ratification, permet déjà d'unifier toutes les procédures relevant du code de l'environnement.

Pour ce qui concerne l'urbanisme, le permis est délivré par l'État pour les installations énergétiques. Mais pour les éoliennes, l'autorisation environnementale dispense de permis de construire, moyennant un complément de dossier. Et pour les méthaniseurs, les dispositions à prendre sont en cours de réflexion. Pour être tout à fait complet, pour les panneaux photovoltaïques, il n'y a pas d'autorisation ICPE (installation classée pour la protection de l'environnement).

Ainsi, le champ d'application de l'article 26 *ter* tel que proposé serait en pratique inexistant une fois l'ordonnance ratifiée. C'est la raison pour laquelle il nous paraît plus logique de le supprimer.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 26 ter est supprimé.

*

* *

Article 28

Regroupement des établissements d'enseignement supérieur

Cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi destinées à expérimenter de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion d'établissements d'enseignement supérieur.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements rédactionnels déposés, l'un par votre rapporteur, l'autre par M. Philippe Berta et le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, la commission spéciale a adopté, avec l'avis favorable de son rapporteur et du Gouvernement, deux amendements déposés par M. Laurent Saint-Martin et le groupe La République en Marche :

– Le premier prescrit que l'État et chacun des établissements créés dans le cadre de l'expérimentation organisée par cet article fixent d'un commun accord les objectifs singuliers qui y président ainsi que le calendrier et les critères d'évaluation associés ;

– le second prévoit, dans un délai de trois ans à compter de la publication de l'ordonnance, la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport présentant un premier bilan des expérimentations engagées, recensant les différentes formes juridiques adoptées par les établissements et identifiant, le cas échéant, les voies adaptées afin de les pérenniser à terme.

En séance publique, outre deux amendements rédactionnels du rapporteur ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, déposé par M. Éric Diard, ayant reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement, et prévoyant que les rapprochements, regroupements ou fusions autorisés par l'ordonnance ne concernent que les établissements les ayant acceptés.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur réduisant le délai d'habilitation du Gouvernement d'un an à six mois et procédant à des modifications rédactionnelles.

En séance publique, le Sénat n'a pas apporté de modification à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un amendement du Gouvernement prévoyant que l'ordonnance précise les conditions de sortie de l'expérimentation et d'adoption des statuts du nouvel établissement ainsi constitué.

*

* *

La commission examine les amendements identiques CS46 de M. Ugo Bernalicis et CS63 de M. Alain Bruneel.

M. Ugo Bernalicis. Quand j'étais syndicaliste étudiant – cela date un peu –, je me battais déjà contre la fusion des universités. D'ailleurs, on voit bien aujourd'hui ce que cela donne : on essaie de former des super-structures et de fusionner au maximum les établissements d'enseignement supérieur, pour pallier la misère de leurs moyens. On essaie de tirer parti de ces fusions et, qui plus est, d'atteindre des tailles critiques pour répondre aux standards internationaux, récolter des fonds au titre des programmes d'investissement d'avenir, ou pour obtenir une bonne place dans le classement de Shanghai.

Cela ressemble à une fuite en avant. L'objectif n'est pas d'offrir le meilleur cadre d'études à la masse des étudiants. De fait, les fusions n'ont pas permis jusqu'à présent – et pas davantage à l'avenir – de dégager des moyens suffisants pour l'intégralité des lycéens qui envisagent, après leur bac, d'aller dans l'enseignement supérieur. J'en veux pour preuve tous ces systèmes que l'on est obligé de mettre en place et qui, même si l'on ne tire plus au hasard, aboutissent toujours à sélectionner les gens.

Voilà pourquoi nous avons redéposé cet amendement de suppression.

M. Alain Bruneel. Notre amendement CS63 vise lui aussi à supprimer l'article 28, qui permet au Gouvernement de légiférer par voie d'ordonnances afin d'expérimenter de nouvelles formes de regroupement des établissements d'enseignement supérieur.

Nous nous opposons aux dispositions mises en place depuis la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche qui prévoit trois modalités de regroupement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche sur le territoire français, soit par la fusion, soit par le regroupement, en association ou en participant à une communauté d'universités et établissements (COMUE).

Le risque d'une université à deux vitesses ne fera que s'amplifier avec ces expérimentations d'organisation *sui generis* qui accentueront des inégalités territoriales déjà criantes. De plus, ces mécanismes de regroupement ne visent qu'à améliorer les classements internationaux, à travers le label d'indice d'excellence (IDEX) ou le classement de Shanghai, dont on peut dénoncer les nombreux biais méthodologiques.

Si nous comprenons la nécessité d'améliorer les articulations entre la recherche et l'enseignement et s'il nous tient à cœur de voir réussir l'université en France à travers un travail de recherche performant et une coopération internationale accrue, nous n'acceptons pas l'autonomie toujours plus grande laissée aux établissements, conjuguée à une contrainte financière accrue du fait du désengagement de l'État.

Enfin, nous rejetons la méthode : le législateur doit pouvoir étudier et proposer les modalités d'organisation de l'enseignement supérieur, sans être mis devant le fait accompli à travers une autorisation à légiférer par voie d'ordonnances, qui reste très floue.

M. Sébastien Jumel. Je soutiens les propos de mes deux collègues. J'ai moi-même été syndicaliste étudiant, bien avant Ugo Bernalicis – il n'était pas encore né... Cela étant, nous partageons les mêmes valeurs !

D'abord, sur la forme : les ordonnances, ce n'est pas notre truc. Les ériger en principe de gouvernance, c'est la négation et l'affaiblissement du Parlement. Quel que soit votre groupe, vous devriez réfléchir à la désresponsabilisation que cela implique.

Ensuite, sur le fond : les fusions d'établissement supérieur aboutiront à accélérer et à accentuer la désertification des territoires, en amenant notamment les établissements d'enseignement supérieur à déménager des villes moyennes. Or la présence de ces établissements – notamment des IUT – dans les villes moyennes, garantit à leurs mêmes un accès à l'enseignement supérieur. En éloignant l'enseignement supérieur, en le concentrant dans les métropoles, sur les pôles de compétitivité, les pôles d'innovation, les pôles supérieurs, etc., on en exclut une bonne partie de la population, les oubliés, les abandonnés de la

République, ceux qui ont aussi des choses dans le crâne, des choses à dire et à apporter à notre pays !

Nous nous opposons donc non seulement au recours à l'ordonnance, mais aussi aux fusions qui produisent des mastodontes, et qui rendent les études supérieures inaccessibles aux mêmes de condition modeste qui vivent sur nos territoires.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je suis défavorable à ces deux amendements de suppression.

Je considère que l'article 28 est assez équilibré dans la mesure où il prévoit d'expérimenter pendant dix ans différentes formes de rapprochement entre les universités, non pas pour participer aux classements internationaux, mais pour répondre aux besoins d'excellence et de compétitivité de nos pôles universitaires.

Vous dénoncez une fusion autoritaire des universités. Or nous nous retrouverons sur votre amendement CS47, qui vise justement à supprimer l'article 28 *bis* qui permet de procéder directement à des fusions d'universités sans passer par l'expérimentation. Et c'est parce que nous sommes contre l'article 28 *bis* que nous défendons, avec l'article 28, un dispositif équilibré, ouvert sur une expérimentation longue qui permettra d'apprécier les différentes formes de rapprochement entre les universités.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Pour exactement les mêmes raisons et en cohérence avec les débats que nous avons eus en première lecture, avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Oui, monsieur le rapporteur, je vous fais ce crédit : entre le pire et le moins pire, vous êtes le moins pire !

M. Sébastien Jumel. Mais pas le meilleur !

M. Ugo Bernalicis. En effet... Honnêtement, je ne comprends pas. La fusion est déjà bien entamée, et comme le montrent nos interventions respectives, le mal a déjà été fait. En quoi, concrètement, la fusion assurerait compétitivité et excellence ? Il faudrait un peu plus que deux minutes pour pouvoir répondre. Mais en fait, en rien !

Il existait auparavant de toutes petites structures d'enseignement supérieur qui étaient d'un excellent niveau, et internationalement reconnues. Ce n'est pas la taille qui fait l'excellence, c'est la qualité de l'enseignement, de l'accompagnement, et bien d'autres choses encore. Certes, un laboratoire peut avoir parfois besoin d'atteindre une masse critique afin de mener à bien de grosses recherches ; mais la fusion ne saurait constituer l'alpha et l'oméga de toute politique publique d'enseignement supérieur. Or j'ai l'impression que la politique que vous avez engagée est fondée là-dessus.

Permettez-moi enfin de jouer au vieux syndicaliste étudiant en dénonçant le système d'attribution des moyens qui n'a pas changé depuis Mme Péresse, et qui répond au nom de SYMPA, sigle approximatif pour « système de répartition des moyens à la performance et à l'activité ». Avant, il y avait le système SANREMO, pour « système analytique de répartition des moyens ». Mais peu importe. Toujours est-il que, que fusion ou pas, on ne fait que partager la misère, et qu'en fin de compte, les miséreux sont là. Cela ne règle pas le problème de l'enseignement supérieur. Peut-être dégagerez-vous des pôles d'excellence dans des universités fusionnées. Mais que ferez-vous de tous les autres, qui pâtiront du manque de moyens ?

La commission rejette les amendements.

Elle examine alors l'amendement CS101 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Le Gouvernement souhaite préciser les conditions de sortie de l'expérimentation et d'adoption des statuts du nouvel établissement qui en est issu par renvoi aux différents statuts d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel et, notamment, celui de « grand établissement », nonobstant les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 717-1 du code de l'éducation.

Il souhaite également que la sortie de l'expérimentation puisse avoir lieu avant l'échéance totale de la durée d'expérimentation – dix ans – pour les projets les plus avancés.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 28 modifié.

*

* *

Article 28 bis

Fusion des établissements d'enseignement supérieur

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption, en séance publique, contre l'avis de la commission spéciale et du Gouvernement, d'un amendement déposé par M. Jacques Gersperrin. Il insère un article L. 718-6-1 dans le code de l'éducation, prévoyant que les établissements publics d'enseignement supérieur participant à une communauté d'universités et d'établissements ou à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) peuvent demander leur

fusion au sein d'un nouvel EPSCP. Il précise que le décret en Conseil d'État qui fixerait les règles d'organisation et de fonctionnement de ces nouveaux établissements pourrait prévoir que les établissements participant à ceux-ci conservent leur personnalité morale pour une durée ne pouvant excéder cinq ans, éventuellement renouvelable une fois.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale, adoptant deux amendements identiques du Gouvernement et de Mme Sabine Rubin du groupe La France Insoumise, a supprimé cet article, estimant qu'il créait un cadre dérogatoire particulièrement vaste pour les regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et que la précision introduite à l'article 28 pour envisager la sortie de l'expérimentation, notamment sous la forme d'un grand établissement, offrait une réponse plus adaptée à cette préoccupation.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques CS47 de Mme Sabine Rubin, et CS102 du Gouvernement.

M. Ugo Bernalicis. Même argumentaire que celui que je viens de développer : cette fois, nous ne sommes plus dans le moins pire, mais carrément dans le pire. D'où notre amendement de suppression.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Une fois n'est pas coutume, le Gouvernement a déposé un amendement identique à celui présenté par le groupe La France insoumise.

M. Ugo Bernalicis. Il faut marquer ce jour d'une croix blanche !

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 28 bis est supprimé.

*

* *

Article 29

Expérimentation du relayage

Le présent article vise à permettre, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, à des établissements et services médico-sociaux (ESMS), mentionnés aux 2°, 6° et 7° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles,

d'envoyer des salariés au domicile des personnes aidantes afin de permettre à des proches aidants de prendre du repos.

Cette expérimentation pourra être menée selon deux modalités : le mode « *prestataire* » – l'ESMS met à disposition des personnes aidées son salarié – et le mode « *mandataire* » – dans le cadre du placement de travailleurs prévu au 1° de l'article L. 7232-6 du code du travail, le salarié est employé par la personne aidée ou le proche aidant mais l'ESMS se charge pour le compte de l'employeur des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales. Dans le cadre du mode « *prestataire* », les salariés ne sont pas soumis aux dispositions législatives et stipulations conventionnelles relatives aux régimes d'équivalence, durées maximales de travail et temps de pause, durées quotidiennes et hebdomadaires maximales de travail de nuit et repos quotidien. Dans le cadre du mode « *mandataire* », les stipulations de la convention collective du particulier employeur relatives aux mêmes éléments ne s'appliquent pas. Les III, IV et V de cet article fixent respectivement le cadre juridique applicable à ces employés, les modalités d'évaluation de l'expérimentation et la fixation par décret de ses conditions d'application.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Votre commission spéciale a adopté six amendements, dont quatre amendements rédactionnels de son rapporteur. Un cinquième amendement, également déposé par le rapporteur de la commission spéciale, est venu simplifier les dispositions proposées en matière de temps de pause. Enfin, à l'initiative de M. Laurent Saint-Martin, l'expérimentation a été élargie à la réalisation de prestations de suppléance en dehors du domicile dans le cadre de « *séjours dits de répit aidants-aidés* » dont la liste devait être fixée par décret en Conseil d'État.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté neuf amendements, dont sept amendements rédactionnels ou de précision proposés par le rapporteur de la commission spéciale. Un huitième amendement du rapporteur précise que la liste des « *séjours de répit aidants-aidés* » est fixée par décret simple. Enfin, un amendement de M. Laurent Saint-Martin, ayant reçu du Gouvernement et du rapporteur un avis favorable et sous-amendé par le Gouvernement, précise qu'en cas de décès du conjoint employeur, le conjoint survivant non-employeur peut poursuivre le contrat de travail avec l'aide à domicile employé, sous réserve de l'accord de ce dernier, sous la forme d'un avenant au contrat de travail.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de sa rapporteure, la commission spéciale du Sénat a supprimé l'extension de l'expérimentation aux séjours de répit « *aidants-aidés* ». Elle a également adopté un deuxième amendement du même auteur visant à rendre applicable la convention collective du particulier employeur dans le cadre du mode « *mandataire* » ainsi que deux amendements identiques de

M. Philippe Mouiller (groupe Les Républicains) et Mme Josiane Costes (groupe RDSE) prévoyant une évaluation comptable et financière, par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, de cette expérimentation.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de la rapporteure visant à rendre plus explicite la rédaction de cet article issue des travaux de la commission.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de M. Laurent Saint-Martin et des membres du Groupe La République en Marche, la commission spéciale, avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, a souhaité rétablir l'extension de l'expérimentation aux séjours « *aidants-aidés* » et supprimer la mention prévoyant son évaluation comptable et financière par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

*
* *

La commission examine les amendements identiques CS48 de M. Ugo Bernalicis, et CS62 de M. Alain Bruneel.

M. Ugo Bernalicis. L'article 29 qui met en place une période d'expérimentation dérogatoire au droit du travail, d'une durée de trois ans, pendant laquelle les établissements médico-sociaux en charge du handicap et des personnes âgées peuvent recourir à un salarié volontaire pour remplacer les aidants familiaux lorsqu'ils sont absents. Concrètement, si une personne qui s'occupe de sa mère âgée et dépendante doit s'absenter, l'établissement qui la suit peut envoyer un salarié auquel s'appliquera ce régime dérogatoire.

Ce régime dérogatoire nous semble très dangereux en ce qu'il permet de se soustraire à l'ensemble des règles relatives au temps de travail, comme celles concernant le temps de pause et la durée maximale de travail. L'idée est probablement de permettre une disponibilité totale du salarié envers la personne dépendante. Plus aucune convention collective ou convention d'entreprise ne sera prise en compte : il n'y aura pas de réglementation des pauses, du travail de soirée, ni du travail de nuit.

Même si cette disposition peut partir d'un bon sentiment, nous y sommes défavorables. D'où notre amendement de suppression CS48.

M. Alain Bruneel. L'article 29, que nous voulons supprimer par notre amendement CS62, permet de légaliser la pratique du « baluchonnage », utilisée dans les pays anglo-saxons pour accompagner au domicile des personnes âgées dépendantes. Cette pratique vise à offrir un répit aux proches aidants en

permettant un accompagnement de la personne âgée par un professionnel salarié sur une période de plusieurs jours consécutifs au domicile.

Lors des débats de première lecture, notre rapporteur ne trouvait pas normal que nous nous opposions à cette disposition. Soyons clairs : nous ne sommes pas contre l'aide aux aidants. Notre collègue, Pierre Dharréville, a déposé une proposition de loi sur ce sujet ; nous aurions souhaité pouvoir la voter tous ensemble.

M. Ugo Bernalicis. Il a raison !

M. Alain Bruneel. Mais là, c'est tout le code du travail qui est remis en cause : les personnes qui aideront les aidants devront être à disposition vingt-quatre heures sur vingt-quatre pendant trois jours complets. Un tel dispositif ne respecte pas la législation relative au travail, et c'est contre cela que nous prenons position – en aucun cas contre l'aide aux aidants.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements de suppression. Comme lors de la première lecture, monsieur Bruneel, je ne comprends pas pourquoi vous ne saisissez pas l'occasion qui vous est offerte d'accompagner les 11 millions d'aidants.

L'expérimentation proposée est parfaitement encadrée. Les normes européennes en matière de droit du travail s'appliqueront : un plafond est fixé pour le nombre de journées d'intervention, une période de repos d'au moins onze heures consécutives pour chaque période de vingt-quatre heures est garantie, ainsi qu'un droit à la récupération de l'ensemble des heures de repos qui n'auront pu être prises est mis en place. J'appelle donc à voter contre ces amendements de suppression afin de permettre l'expérimentation du baluchonnage.

M. Sébastien Jumel. Jusqu'à maintenant, je trouvais votre commission spéciale sympa, je découvrais l'ambiance, mais là, vous rigolez ! Avec le soutien de l'ensemble des associations concernées, après avoir organisé force auditions, nous avons travaillé sur une proposition de loi pour trouver un statut aux aidants et la ministre nous a répondu, en gros : « Ce que vous proposez est très bien, c'est pertinent, mais le sujet est tellement complexe que l'on aimerait bien retravailler ça avec vous pour déposer un projet de loi global et cohérent. » Aujourd'hui, au motif que nous demandons à supprimer un article qui dérègle totalement le droit du travail pour les intervenants salariés auprès des aidants, vous nous dites que nous ne serions pas à la hauteur des besoins de ces derniers !

Si vous voulez, je peux glisser demain matin sous le pas de votre porte la proposition de loi de M. Pierre Dharréville et nous ferons en sorte ensemble qu'elle soit réexaminée par l'Assemblée. Vous verrez qu'elle comprend des propositions fortes et audacieuses pour les 9 millions d'aidants. Nous acceptons tout, sauf la dérégulation que vous proposez.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Je ne suis pas certain que ce que je vais dire rassurera M. Sébastien Jumel, mais je précise que le projet de loi propose une expérimentation, ce qui n'empêche pas de travailler à la mise en place d'un dispositif plus global, comme la ministre s'y était engagée. Le Gouvernement est donc favorable à cette disposition et défavorable aux amendements de suppression.

Mme Sereine Mauborgne. Permettez-moi de vous faire part de mon expérience personnelle. Après tout, je ne travaille dans le milieu de l'aide à domicile que depuis vingt-six ans, avec de nombreux professionnels extrêmement vertueux.

Avec l'article 29, on ne touche pas au droit du travail en tant que tel : on crée une nouvelle forme de travail, car le baluchonnage n'a jamais existé en France. Des personnes qui par exemple ont pris récemment leur retraite et ont besoin d'un complément de revenu pourront travailler à temps choisi, à raison de deux à trois jours d'affilée pendant quelques semaines, chez les mêmes personnes, afin de donner un temps de répit aux aidants. Nous ne sommes pas du tout dans un secteur pour lequel le dogme en matière de droit du travail peut s'adapter.

M. Sébastien Jumel. Le dogme ?

M. Alain Bruneel. Nous ne pouvons pas accepter ce discours ! Vous avez certes travaillé dans le secteur, mais, en tant que président d'une association d'aide et de service de soin à domicile, j'ai aussi une petite expérience là-dessus...

L'article 29 met en place une déréglementation complète en matière de droit du travail.

Au passage, je remarque que vous reconnaissez que le pouvoir d'achat des retraités n'est pas suffisant, d'autant qu'ils se retrouvent taxés de 1,7 % au niveau de la CSG. Résultat : ils doivent travailler pour compléter leur pension !

Mme Sereine Mauborgne. Cela n'a rien à voir !

M. Ugo Bernalicis. Si, c'est le même système !

La commission rejette les amendements.

La commission en vient à l'amendement CS71 de M. Laurent Saint-Martin.

Mme Véronique Hammerer. L'article 29 constitue un progrès en matière d'aide aux aidants tout en apportant une avancée majeure dans la prise en charge de l'aidé, que ce soit à domicile ou en dehors.

Même quand le droit au répit est reconnu, de nombreux aidants renoncent à l'exercer. Ils ressentent une culpabilité par rapport au proche aidé en raison des conditions dans lesquelles ils sont remplacés. En effet, le droit du travail contraint

actuellement l'aidé à recourir à plusieurs intervenants qui se succèdent à son domicile pendant plusieurs jours. Ce qui ne rassure et ne met en confiance ni l'aidant ni l'aidé.

Dans cet article, nous avons précisé la possibilité pour un salarié de l'établissement médico-social de rester de manière permanente au domicile de l'aidé quand l'aidant doit s'absenter pendant une certaine durée. Cela devait se faire exclusivement sur la base du volontariat avec récupération. Nous avons donc introduit la possibilité d'effectuer cette « présence permanente au domicile », en dehors du domicile, notamment dans le cadre de ce qu'on appelle le « séjour répit ».

Ce dispositif auquel je tiens particulièrement, mis en place depuis plus de cinq ans dans certains territoires, a désormais besoin d'une forme de légalisation. Le projet de séjour aidants-aidés a été initié par la Mutualité sociale agricole en 2013 et soutenu par plusieurs partenaires dont l'agence régionale de santé (ARS) de Gironde. Chaque année pendant trois jours, plus d'une vingtaine de personnes aidants-aidés partent se détendre dans un hôtel-spa accompagnés par des personnels bénévoles – j'insiste sur ce point.

Ces bénévoles sont des salariés de structures telles que des EHPAD ou des associations d'aide à domicile, souvent des aides-soignantes, des infirmières ou des aides à domicile. Durant le séjour, chacun est mobilisable auprès des aidés vingt-quatre heures sur vingt-quatre, pendant trois jours. Ce dispositif existe déjà, même s'il a du mal à démarrer. C'est un superbe projet parce qu'en termes de lien social, il s'agit d'une avancée extraordinaire, par exemple pour des malades d'Alzheimer. Il permet de donner un véritable coup de pouce aux personnes concernées.

L'objectif est donc d'étendre le dispositif du séjour répit afin que les salariés détachés par les établissements médico-sociaux puissent bénéficier des mêmes conditions et autorisations de travail que les salariés qui interviennent au domicile de l'aidé. Il faut que tous les territoires qui le souhaitent puissent participer à une expérimentation qui existe déjà depuis plus de cinq ans. Ce modèle n'attend que notre concours pour s'épanouir et se répandre sur de nouveaux territoires. Je vous propose en conséquence de réintroduire le dispositif du séjour répit, que le Sénat avait supprimé.

M. Stanislas Guerini. Je suis favorable à cet amendement qui rétablit à l'identique le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable.

Mme Véronique Hammerer. Je vous remercie beaucoup pour les aidants et les aidés.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 29 ainsi modifié.

*

* *

Article 31

Expérimentation des demandes en appréciation de régularité d'une décision administrative

Dans sa version initiale, le présent article avait pour objet la création, à titre expérimental, et dans le seul ressort de quatre tribunaux administratifs, d'un mécanisme de « rescrit juridictionnel », c'est-à-dire d'une appréciation en régularité, par un juge, d'une décision administrative, qui limite ensuite les possibilités de recours contre cette décision.

Cette appréciation de la régularité ne concernait que la légalité externe de l'acte, c'est-à-dire la compétence de l'auteur de l'acte, la forme de l'acte, ainsi que les différentes formalités prévues par sa procédure d'édition.

Le champ du dispositif comprenait les décisions non réglementaires prises sur le fondement du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, du code de l'urbanisme et du code de la santé publique. Ce champ devait être défini avec précision dans un décret en Conseil d'État.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a approuvé le dispositif proposé par cet article : elle a simplement adopté un amendement en séance publique qui précise que la décision du tribunal, lorsqu'il constate la légalité externe de la décision en cause, peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a fait le choix, suivant l'avis de son rapporteur, de réécrire totalement cet article. Ces derniers ont en effet estimé que, d'une part, le champ d'application de l'article était trop large et faisait courir au législateur un risque d'incompétence négative et que, d'autre part, la faisabilité du dispositif envisagé n'était pas avérée.

Les modifications apportées par le Sénat ont porté sur les points suivants :

– le champ d'application de l'article a été réduit aux décisions administratives non réglementaires prises sur le fondement des dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique régissant les déclarations d'utilité publique ;

– le dispositif initial, jugé trop complexe, a été remplacé par un schéma similaire à celui de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ou de l'article L. 121-22 du code de l'environnement. Ces deux articles prévoient qu'un grief portant sur la légalité externe d'une décision entrant dans leur champ d'application ne peut être invoqué par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publication ou notification de la décision en cause.

– l'expérimentation non plus limitée à quatre départements, a été étendue à l'ensemble du territoire national.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de votre rapporteur, cet article a été rétabli dans la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

La commission est saisie de l'amendement CS141 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à rétablir la rédaction de l'article 31 adoptée par l'Assemblée nationale, qui permettait de mettre en place le « rescrit juridictionnel », ce que le Conseil d'État nommait la « purge juridictionnelle ». Ce dispositif donne la possibilité à un porteur de projet complexe de saisir le juge administratif afin qu'il rende un avis de légalité externe dans le champ des décisions non réglementaires, ce qui limite les possibilités de recours par la suite.

La rédaction proposée par Gouvernement, ambitieuse et large, correspondait à celle suggérée par le Conseil d'État. Le dispositif choisi par le Sénat qui restreint considérablement la portée de l'article puisqu'il ne concerne que le code de l'expropriation publique et ne vaut que pour six mois.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis très favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 31 est ainsi rédigé.

*

* *

Article 32

Habilitation pour la simplification des règles de mention et de sanction du taux effectif global

– Simplification du régime de responsabilité des agences de notation de crédit – Suppression du rapport de gestion pour les petites entreprises

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la consommation et du code monétaire et financier relatives au taux effectif global.

Il prévoit également deux mesures de simplification :

- en matière de responsabilité des agences de notation de crédit
- et par la suppression du rapport de gestion pour les plus petites entreprises.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. sur le taux effectif global

Le taux effectif global se définit comme le coût total du crédit pour l'emprunteur, exprimé en pourcentage annuel du montant total du crédit.

L'article initial du projet de loi prévoyait d'habiliter le Gouvernement à prendre, dans un délai de douze mois, toute mesure visant à modifier les dispositions législatives du code de la consommation et du code monétaire et financier relatives au taux effectif global afin de :

- supprimer la mention obligatoire du taux effectif global dans les contrats de crédit aux entreprises, lorsque cette mention est inappropriée à ces contrats ;
- clarifier et d'harmoniser le régime des sanctions civiles applicables en cas d'erreur ou de défaut de ce taux.

Face aux craintes exprimées par plusieurs parlementaires sur la suppression de la mention obligatoire du TEG dans certains contrats de crédits, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui exclut les contrats de crédit à taux fixe du champ de l'habilitation.

Il s'agit de veiller à ce que les petites et très petites entreprises ne perdent pas en lisibilité de leurs offres de crédits lorsqu'elles empruntent à taux fixe. C'est surtout pour les prêts à taux variables que le TEG n'est pas toujours pertinent.

2. Sur le régime de responsabilité des agences de notation

Le régime de responsabilité des agences de notation est désormais défini dans le cadre de l'Union européenne.

Le règlement européen n° 1060/2009 sur les agences de notation, entré en vigueur le 7 décembre 2009, a instauré un premier dispositif d'encadrement des agences de notation dans l'Union européenne. Il a été renforcé, notamment par l'article 35 *bis* du règlement (UE) n° 462/2013 du 21 mai 2013, dit « CRA 3 » (pour *Credit Rating Agencies 3*), modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009, règlement « CRA 1 ».

La compétence des autorités nationales de régulation en matière d'enregistrement et de contrôle des agences de notation, dévolue initialement à l'Autorité des marchés en France, a été transférée à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF ou ESMA ⁽¹⁾ en anglais) depuis le 1^{er} juillet 2011.

Malgré ce régime européen, le droit français a maintenu un régime français de responsabilité civile des agences de notation de crédit, créé par les articles 10 et 11 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 sur la régulation bancaire et financière, codifiés aux articles L. 544-5 et L. 544-6 du code monétaire et financier.

Le projet de loi initial prévoyait une habilitation pour « *simplifier le régime de responsabilité des agences de notation de crédit* ». La commission spéciale a finalement adopté un amendement du Gouvernement, sur l'avis favorable du rapporteur qui supprime les articles L. 544-4 à L. 544-6 du code monétaire et financier :

– l'article L. 544-4 désignant l'Autorité des marchés financiers comme compétente au sens du droit européen sur les agences de notation de crédit est sans effet depuis le transfert de la compétence à l'AEMF le 1^{er} juillet 2011 ;

– l'article L. 544-5 définit le régime français de responsabilité des agences de notation de crédit et prohibe les clauses contractuelles soumettant un contrat d'une agence de notation aux juridictions d'un État tiers à l'Union ;

– l'article L. 544-6 prohibe les clauses exclusives de responsabilité, réputées non écrites.

Le Rapporteur a émis un avis favorable sur cet amendement, considérant que cette option est plus claire et plus lisible pour le Parlement qu'une habilitation à légiférer par ordonnance.

(1) *European securities and markets authority.*

3. sur la suppression du rapport de gestion pour les petites entreprises

Les obligations comptables de sociétés commerciales comprennent la rédaction annuelle d'un rapport de gestion. Les sociétés commerciales regroupent en droit français : les sociétés anonymes (SA), les sociétés à responsabilité limitée (SARL), les sociétés par action simplifiées (SAS), les sociétés en commandite, les sociétés en nom collectif et les sociétés européennes. Le fait de ne pas établir de rapport de gestion est sanctionné par une amende de 9 000 euros (articles L. 241-4 et L. 242-8 du code de commerce).

Le contenu du rapport de gestion diffère selon la taille et la nature juridique de l'entreprise.

Depuis 2009, certaines sociétés unipersonnelles sont exonérées de l'obligation d'établir un rapport de gestion dès lors qu'elles ne dépassent pas à la clôture d'un exercice deux des trois seuils fixés par décret en Conseil d'État.

Le présent article élargit l'exemption de rapport de gestion à toutes les petites entreprises qui correspondent aux critères définis à l'article L. 123-16 du code de commerce, à savoir celles qui ne dépassent pas, à la clôture d'un exercice, deux des trois seuils fixés par décret en Conseil d'État :

- un total du bilan est fixé de 4 millions d'euros ;
- un montant net du chiffre d'affaires de 8 millions d'euros ;
- un nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice de 50.

Par cohérence, des mesures de coordination suppriment les dispositifs allégés de rapport de gestion pour les petites entreprises.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES AU SÉNAT

Sur l'initiative de la rapporteure, le Sénat a adopté un amendement afin de réduire de douze à neuf mois le délai d'habilitation du Gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

Le Gouvernement entend en effet mener une large consultation auprès des établissements prêteurs et des emprunteurs pour identifier les cas où le TEG ne s'avère pas nécessaire et par quelle information plus pertinente il pourrait être remplacé. Il prévoit d'aboutir à un « accord de place » afin de définir de nouvelles modalités d'information sur les offres de crédits, plus adaptées aux besoins des entreprises.

Afin de laisser au Gouvernement un temps suffisant pour modifier la réglementation en matière de taux effectif global, la commission spéciale, sur

proposition du rapporteur, a adopté un amendement rétablissant le délai de douze mois pour l'habilitation.

*

* *

La commission examine l'amendement CS49 de Mme Sabine Rubin.

M. Ugo Bernalicis. Nous avons déjà demandé la suppression de l'article 32 en première lecture ; nous persévérons. Il s'agit de revenir sur ce que vous considérez comme une « surtransposition », mais qui n'est pour nous qu'un droit national parfois plus protecteur que le droit européen sur lequel vous proposez que nous nous alignions. Nous estimons qu'en matière économique et financière, mieux vaut plus d'encadrement que moins d'encadrement.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis défavorable. Nous avons déjà largement discuté de cet article et trouvé un bon équilibre avec l'ensemble des groupes qui avaient participé à la discussion en maintenant un TEG sur les crédits à taux fixe.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Même avis.

M. Ugo Bernalicis. Ce que vous considérez comme un équilibre est à nos yeux un déséquilibre par rapport à l'état antérieur du droit...

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS127 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à rétablir le délai d'habilitation de douze mois initialement inscrit dans le projet de loi, au lieu des neuf mois prévus par le Sénat. Ce délai permettra d'aboutir à un véritable « accord de place » s'agissant des mécanismes de substitution au TEG, qui apporteront des solutions lisibles et claires, en particulier aux petites entreprises.

La commission qui avait travaillé sur ce sujet préconisait de mettre en place un délai d'habilitation de douze mois afin que puissent être rédigées des ordonnances de qualité.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable.

M. Ugo Bernalicis. Le concept « d'ordonnances de qualité » dans la bouche d'un parlementaire me fait bien rire. Pour moi, une ordonnance ne peut pas être de qualité dès lors qu'il s'agit d'une ordonnance : vous devriez parler du vote par le Parlement de dispositions législatives de qualité ! Mais peut-être suis-je parfois utopiste et trop idéologique...

M. Sébastien Jumel. Ils vont finir par transformer l'Assemblée en pharmacie avec leurs ordonnances ! (*Sourires.*)

La commission adopte l'amendement.

Puis, elle adopte l'article 32 modifié.

*

* *

Article 33

Simplification, à titre expérimental, des modalités de consultation du public concernant des projets d'ICPE ou soumis à la législation IOTA nécessaires à l'exercice d'une activité agricole

Cet article prévoit de substituer, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, pour certains projets nécessaires à l'exercice d'une activité agricole, une consultation du public par voie électronique à l'enquête publique lorsque ces projets ont donné lieu à une concertation préalable sous l'égide d'un garant.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission spéciale a adopté, avec l'avis favorable de son rapporteur et du Gouvernement, deux amendements identiques, déposés l'un par M. Matthieu Orphelin, l'autre par M. Laurent Saint-Martin et le groupe La République en Marche, disposant que la participation du public par voie électronique prévoit des dispositifs pour intégrer des citoyens éloignés du numérique.

En séance publique, outre un amendement rédactionnel du rapporteur ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté :

– Trois amendements identiques déposés par M. Fabrice Brun, Mme Jeanine Dubié et M. Laurent Saint-Martin et les membres du groupe La République en Marche, ayant reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement, et étendant cette expérimentation à l'ensemble du territoire national ;

– Un amendement déposé par M. Laurent Saint-Martin et les membres du groupe La République en Marche ayant reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement, et précisant que la participation du public par voie électronique conduite dans le cadre de cette expérimentation est réalisée à l'échelle du territoire sur lequel se situe le projet ainsi que sur le territoire susceptible d'être affecté par celui-ci, et que pour l'affichage de l'avis d'ouverture, sont au minimum désignés le lieu concerné par le projet ainsi que l'ensemble des

mairies des communes sur le territoire desquelles se situe le projet et celles dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet ;

– Un amendement de M. Boris Vallaud et des membres du groupe Nouvelle Gauche ayant reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement, et demandant un rapport du Gouvernement dressant un bilan de l'application de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, dans un délai de deux ans après la publication de cette dernière.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté deux amendements de son rapporteur :

– Le premier supprime l'expérimentation d'une simplification des modalités de consultation du public concernant des projets d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ou soumis à la législation des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) nécessaires à l'exercice d'une activité agricole ;

– Le second précise que le rapport du Gouvernement devra évaluer le recours des porteurs de projets aux procédures de participation du public organisées en amont et en aval, leur coût et l'effectivité de la participation du public.

En séance publique, le Sénat n'a pas apporté de modification à cet article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté deux amendements déposés par le Gouvernement :

– Le premier rétablit l'expérimentation supprimée par le Sénat en en élargissant le champ d'application à tous les projets requérant une autorisation environnementale – et non plus les seuls projets nécessaires à l'exercice d'une activité agricole – et en réduisant le champ géographique à quelques régions ;

– Le second ratifie l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS103 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Il s'agit de rétablir l'expérimentation d'un dispositif remplaçant enquête publique par une consultation internet du public, dans le seul cas où un projet a déjà fait l'objet d'un débat public en amont du dépôt de sa demande d'autorisation environnementale.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CS104 du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Nous saisissons l'occasion de ce projet de loi pour proposer la ratification de l'ordonnance du 26 janvier 2017, évoquée à l'occasion de l'examen d'un précédent amendement, sur la question des autorisations environnementales.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 33 modifié.

*

* *

Article 33 bis

(art. L. 121-16 et L. 123-19 du code de l'environnement)

Information du public, par voie de publication locale, de l'ouverture d'une concertation préalable ou d'une consultation par voie électronique

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement déposé par Mme Véronique Louwagie et ayant reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement. Il prévoit que le public soit informé par voie de publication dans la presse locale de l'ouverture des procédures de concertation préalable et de consultation du public par voie électronique, respectivement définies aux articles L. 121-16 et L. 123-19 du code de l'environnement. Actuellement, l'information du public sur la tenue de ces procédures se fait par voie dématérialisée ainsi que par voie d'affichage en mairie ou sur les lieux concernés, quinze jours avant leur ouverture.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de précision de son rapporteur.

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable de la commission spéciale et du Gouvernement, un amendement de M. François Patriat et des membres du groupe La République en Marche, précisant que les dépenses relatives à l'organisation matérielle de la participation du public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du plan ou du programme concerné.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article dans sa rédaction adoptée par le Sénat.

*

* *

La commission adopte l'article 33 bis sans modification.

*

* *

Article 34

(art. L. 121-16 et L. 123-19 du code de l'environnement)

Mesures de simplification favorisant le développement des énergies marines renouvelables et cadre juridique relatif à la renégociation des offres

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La rédaction initiale de l'article 34 habilitait le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures pour simplifier les règles applicables aux projets d'exploitation des énergies maritimes renouvelables⁽¹⁾, réformer le régime des schémas régionaux de raccordement au réseau des installations de production d'électricité usant d'énergies renouvelables (S3REnr) et permettre aux ouvrages des réseaux publics d'électricité de bénéficier de la procédure d'extrême urgence prévue par le chapitre II du titre II du livre V du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La rédaction de cet article a fortement évolué suite à l'adoption en séance publique d'un amendement de réécriture globale du Gouvernement, qui, pour améliorer la lisibilité de la loi, restreint le périmètre de l'article 34 à la seule question des EMR, ce qui conduit à transférer au sein d'un un nouvel article (l'article 34 *quinquies*) les habilitations relatives aux S3REnr et à la procédure d'extrême urgence.

(1) Énergies éolienne (éolien « posé » ou éolien « flottant »), hydrolienne, marémotrice, houlomotrice, osmotique et énergie thermique des mers.

La nouvelle rédaction de l'article 34 fait également évoluer les dispositions relatives aux EMR initialement prévues par le projet de loi, tout en conservant l'objectif initial de la mesure, qui est d'accélérer les procédures pour favoriser le développement de ces énergies. Aujourd'hui, il est nécessaire de demander deux types d'autorisations : l'autorisation environnementale ⁽¹⁾ et, selon les cas, l'autorisation d'occupation du domaine public maritime (pour les projets sur le domaine public maritime) ou l'autorisation prévue par l'ordonnance du 8 décembre 2016 ⁽²⁾ (pour les projets dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental) à l'issue de la procédure de mise en concurrence. De plus, la réalisation d'un projet d'EMR prend dix ans, répartis comme suit :

– Consultations et concertations locales menées par les préfets afin de déterminer les zones propices à l'implantation des projets : six mois ;

– Réalisation par l'État d'études préalables permettant de fournir les données de base sur la zone (vent, houle, profondeur...) aux candidats à la procédure de mise en concurrence et réalisation de la procédure de mise en concurrence : vingt mois ;

– Débat public, réalisation de l'état initial environnemental puis réalisation des études d'impact par le lauréat : vingt mois ;

– Phase d'obtention des autorisations par le lauréat : dix-huit mois ;

– Phase des recours contentieux : deux ans (recours devant la cour administrative d'appel de Nantes, chargée du contentieux des EMR ⁽³⁾ puis recours en cassation devant Conseil d'État) ;

– Décision finale d'investissement, construction et mise en service du parc : trois ans ⁽⁴⁾.

La nouvelle rédaction adoptée par l'Assemblée nationale a notamment permis de rééquilibrer le dispositif, qui prévoyait initialement que l'État se délivrait à lui-même l'autorisation environnementale ainsi que la concession d'utilisation du domaine public maritime (ou l'autorisation prévue par l'ordonnance du 8 décembre 2016) avant l'achèvement de la procédure de mise en concurrence et les transférait par arrêté ministériel au lauréat de la procédure, ce qui aurait imposé à celui-ci, en cas de contentieux, de défendre devant les tribunaux des autorisations pour lesquelles il n'aurait pas lui-même constitué les dossiers. Elle a également permis d'étendre aux projets de raccordement au réseau

(1) Définie par les articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement.

(2) Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

(3) L'article R. 311-4 du code de justice administrative confie le contentieux concernant certaines décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer à la cour administrative d'appel de Nantes, qui statue en premier et dernier ressort.

(4) Cf. Stanislas Guerini, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, n° 575, 18 janvier 2018, p. 486.

électrique des installations d'EMR le dispositif de simplification prévu pour les projets d'exploitation EMR.

L'article 34, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale prévoit que :

– le débat public ou la concertation préalable pour les projets d'EMR faisant l'objet d'une mise en concurrence et leur raccordement au réseau électrique aura lieu uniquement en amont de la procédure de mise en concurrence (1° de l'article 34) ;

– l'État pourra prendre à sa charge une partie de l'étude d'impact des projets d'EMR et de leur raccordement au réseau électrique (2° de l'article 34) ;

– le permis délivré au demandeur d'une ou de plusieurs autorisations relatives à un projet d'EMR et à son raccordement au réseau électrique sera un permis « enveloppe », c'est-à-dire un permis « *pouvant ensuite intégrer a posteriori, et dans des limites définies, des modifications du projet d'installation et de son raccordement* » (3° de l'article 34) ;

– les candidatures aux procédures de mise en concurrence pourront valoir demandes d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime nécessaires aux études et travaux préalables à la réalisation d'installations d'EMR et la décision portant désignation du lauréat pourra valoir attribution de cette autorisation (4° de l'article 34) ;

– le régime de sanctions administratives et pénales applicables aux candidats et aux lauréats des appels d'offres ainsi qu'aux producteurs bénéficiaires de dispositifs de soutien (tarifs d'achat ou complément de rémunération), verra son champ d'application élargi (5° de l'article 34).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Les sénateurs, qui ont approuvé les grands principes de la réforme, ont adopté, outre une série d'amendements rédactionnels, un amendement du rapporteur, qui réduit de dix-huit à douze mois le délai accordé au Gouvernement pour prendre les ordonnances et de six à trois mois le délai pour déposer le projet de loi de ratification ainsi que deux amendements relatifs au rapport évaluant l'efficacité du nouveau dispositif prévu par le dernier alinéa de l'article 34. Un amendement du rapporteur a étendu le champ du rapport à la question des coûts pour les collectivités et un amendement de Mme Christine Lavarde, du groupe Les Républicains, qui a fait l'objet d'une demande de retrait de la part du rapporteur et a recueilli un avis favorable du Gouvernement, qui réduit le délai de remise de ce rapport. Ce dernier doit être présenté dans un délai de douze mois à compter de la mise en service du premier parc éolien réalisé selon le nouveau régime mis en place par les ordonnances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

L'article 34 a été réécrit suite à l'adoption d'un amendement du Gouvernement qui a recueilli un avis favorable du rapporteur.

1. Inscription dans la loi du contenu des dispositions qui devaient être prises par ordonnances

Le I et le II de l'article 34 reprennent les objectifs des 1^o, 2^o et 3^o de l'article 34 et en précisent les modalités.

Le I crée une nouvelle modalité de saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP), qui s'ajoute à celles déjà définies par le code de l'environnement ⁽¹⁾ : il prévoit que la CNDP est saisie en amont du lancement d'une procédure de mise en concurrence par le ministre chargé de l'énergie, qu'elle détermine « *les modalités de participation du public au processus de décision du lancement de la procédure de mise en concurrence* » et que cette procédure dispense le ou les maîtres d'ouvrages de saisir à leur tour la CNDP, règle prévue par l'article L. 121-8 du code de l'environnement ⁽²⁾.

Le 1^o du II prévoit que « *pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité [...] tout ou partie de l'étude d'impact peut être réalisée et mise à disposition des maîtres d'ouvrage par le ministre chargé de l'énergie* ». Cette prise en charge pourrait notamment concerner « *l'état initial de l'environnement, ainsi que les études techniques préalables* » selon l'exposé des motifs de l'amendement.

Le 2^o du II définit le « permis enveloppe » en indiquant que, pour les installations de production d'EMR et leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, l'autorisation environnementale, la concession d'utilisation du domaine public maritime (qui concerne les projets situés sur le domaine public maritime), l'autorisation prévue par l'article 20 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 (qui concerne les projets situés dans la ZEE ou sur le plateau continental) et l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité « *fixent, le cas échéant, les caractéristiques variables de ces projets d'installation dans les limites desquelles ces projets sont autorisés à évoluer postérieurement à la délivrance de l'autorisation* ». Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article 34 apporte deux précisions, qui sont la conséquence de la création du « permis enveloppe » :

(1) Cf. articles L. 121-8 ou L. 121-10 du code de l'environnement

(2) L'article L. 121-8 du code de l'environnement dispose que la CNDP doit être saisie par les maîtres d'ouvrages « *de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État* ».

– le 3° du II prévoit que les prescriptions de l'autorisation environnementale, de la concession d'utilisation du domaine public maritime, de l'autorisation prévue par l'article 20 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 et de l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité qui portent « notamment sur les mesures d'évitement, de réduction et de compensation »⁽¹⁾ sont « établies en tenant compte des caractéristiques variables en fonction desquelles le projet d'installation est autorisé à évoluer » ;

– le 4° du II prévoit que le demandeur informe l'autorité administrative compétente pour délivrer les autorisations des caractéristiques du projet tel qu'il est réalisé, et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées.

Les conditions d'entrées en vigueur du II de la nouvelle rédaction de l'article 34 sont définies par le IV de l'article. Celui-ci prévoit que ces dispositions ne sont pas applicables « *aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité pour lesquels le pétitionnaire a régulièrement déposé une demande* » d'autorisation environnementale, de concession d'utilisation du domaine public maritime, d'autorisation prévue par l'article 20 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 ou d'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité « *jusqu'à 6 mois après l'entrée en vigueur du présent article* ».

Le V reprend l'objectif du 5° de l'article 34. Le système de sanctions actuellement existant ne concerne que les exploitants et cette mesure doit permettre de sanctionner le lauréat d'une procédure de mise en concurrence qui ne réaliserait pas le projet sans motif valable. C'est pourquoi le V complète l'article L. 311-15 du code de l'énergie pour sanctionner :

– tout manquement aux articles L. 314-1 à L. 314-13 du code de l'énergie (relatifs aux contrats d'obligation d'achat) ou aux dispositions réglementaires prises en application de ces articles commis par les producteurs ayant fait une demande de contrat en application desdits articles ;

– tout manquement aux articles L. 314-18 à L. 314-27 (relatifs aux contrats offrant un complément de rémunération) ou aux dispositions réglementaires prises en application de ces articles par les producteurs ayant fait une demande de contrat en application desdits articles ;

– tout manquement aux articles L. 311-10 à L. 311-13-6, aux dispositions réglementaires prises en application de ces mêmes articles ou aux prescriptions prévues par le cahier des charges d'une procédure de mise en concurrence

(1) La séquence « éviter-réduire-compenser », qui constitue un des principes généraux posés par le code de l'environnement, est définie par le 2° du II de l'article L. 110-1 du code : « Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ».

mentionnée à l'article L. 311-10 commis par le lauréat désigné à l'issue d'une procédure de mise en concurrence mentionnée au même article L. 311-10.

La sanction applicable est une sanction pécuniaire qui « *est déterminée en fonction de la puissance électrique prévue de l'installation et de façon proportionnée à la gravité du manquement* ». Le montant de cette sanction ne peut excéder 500 € par kilowatt. Par ailleurs, le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence peut fixer le barème des sanctions pécuniaires spécifiques à l'installation, dans la limite de ce plafond. La procédure et les garanties qui s'appliquent à ce mécanisme de sanction sont celles prévues aux articles L. 142-30 à L. 142-36 du code de l'énergie relatifs à la recherche et à la constatation des manquements et aux sanctions administratives.

Il convient de remarquer que, si les objectifs des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 34 ont été repris par la nouvelle rédaction issue de l'amendement du gouvernement, ce n'est pas le cas de l'objectif du 4°, ce qui, selon les informations communiquées à votre rapporteur s'explique notamment par le fait qu'une telle mesure pourrait en fin de compte générer des difficultés juridiques et pratiques alors que son intérêt serait finalement assez faible. En effet, une demande d'autorisation d'occupation temporaire pour des travaux préalables comme un forage ou des études prend environ deux mois, ce qui fait qu'accorder cette autorisation en même temps que l'attribution de l'appel d'offres n'accélérerait pas significativement la procédure.

Par ailleurs, il supprime la demande d'un rapport d'évaluation du nouveau dispositif.

2. La mise en place d'un cadre législatif pour la renégociation des offres faites dans le cadre des procédures de mise en concurrence lancées en 2011 et 2013

Le VI ouvre une possibilité de révision des offres faites dans le cadre des procédures de mise en concurrence et le VII prévoit que la désignation du lauréat peut être abrogée par décret. Ces possibilités ne concernent que les procédures pour lesquelles le candidat retenu a été désigné avant le 1^{er} janvier 2015 et pour lesquelles les contrats prévus à l'article L. 311-12 du code de l'énergie n'ont pas encore été conclus à la date d'entrée en vigueur de la loi. Cette mesure peut donc concerner les six projets d'éolien « offshore posé » pour lesquels l'État a lancé en 2011 et 2013 des procédures de mise en concurrence (parcs de Saint-Brieuc, Courseulles-sur-Mer, Saint-Nazaire, Fécamp, Dieppe - Le Tréport et des Îles d'Yeu et de Noirmoutier). Cette révision se justifie par le fait que, comme l'indique l'exposé des motifs, « *le tarif accordé à ces installations est très élevé (entre 180 et 230 euros/MWh) et ne correspond plus aux prix actuels de l'éolien en mer, entraînant des rémunérations excessives pour les candidats retenus.* ». Des négociations sont actuellement en cours entre l'État et les consortiums concernés, à la conclusion desquelles cette loi vise à fournir un cadre juridique.

Le VI prévoit que le ministre chargé de l'énergie peut demander au candidat retenu dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, préalablement à la conclusion du contrat, d'améliorer son offre. Cette amélioration peut notamment passer par :

- la diminution du montant du tarif d'achat de l'électricité ;
- la modification des modalités de révision du tarif ;
- la modification des modalités de versement du tarif ;
- la réduction de la puissance de l'installation.

Le VI prévoit également que l'acceptation de l'offre améliorée par le ministre chargé de l'énergie « *emporte, en tant que de besoin, mise à jour du cahier des charges* » et que le contenu de cette offre améliorée s'impose au contrat que le candidat conclut avec EDF en application de l'article L. 311-12 du code de l'énergie. Enfin, le VI précise que le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre la décision d'acceptation de l'offre améliorée.

En complément des mesures de révision prévues par le VI, le VII prévoit que la décision de l'autorité administrative désignant le candidat retenu à l'issue de la procédure de mise en concurrence peut être abrogée par décret. Cette abrogation entraîne :

- l'abrogation de l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité prévue par l'article L. 311-1 du code de l'énergie ;
- la résiliation de la convention de concession d'utilisation du domaine public maritime accordée en application de l'article L. 2124-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

En cas d'abrogation, le candidat retenu est toutefois tenu de remettre l'ensemble des études qu'il a menées afin de réaliser son projet, ainsi que l'ensemble des données collectées sur le site ou relatives au site (par exemple les données météorologiques et géophysiques) et des données à caractère environnemental. Il bénéficie d'une indemnisation.

Enfin, le VII prévoit que, si la désignation d'un candidat est abrogée, le ministre chargé de l'énergie doit lancer une nouvelle procédure de mise en concurrence pour des installations qui, d'une part, doivent avoir une puissance au moins égale et, d'autre part, être situées sur la même zone géographique ou sur une zone géographique à proximité.

3. L'extension de la prise en charge du coût du raccordement par le gestionnaire du réseau de transport public d'électricité

L'article 15 de la loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures ⁽¹⁾ a complété l'article L. 342-7 du code de l'énergie pour mettre à la charge du gestionnaire du réseau de transport public d'électricité le coût du raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer faisant l'objet d'une procédure de mise en concurrence pour lesquelles le producteur ne choisit pas l'emplacement de la zone d'implantation du parc. Ce nouveau cadre n'est pas applicable aux lauréats des appels d'offres qui ont été désignés en 2012 et 2014 et l'objectif du VIII est de le rendre applicable à ces derniers.

La prise en charge du coût du raccordement par le gestionnaire de réseau permettra de réduire le volume d'investissement à financer par les lauréats et de réduire les coûts de financement des projets. De ce fait, le dernier alinéa du VIII prévoit que « *le montant de la composante du prix de l'électricité correspondant au coût du raccordement au réseau public de transport contenue dans l'offre du candidat retenu est déduit du tarif d'achat de l'électricité produite versé au producteur dans le cadre du contrat conclu en application de l'article L. 311-12 du code de l'énergie* ».

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS120 du Gouvernement, qui fait l'objet des sous-amendements CS158 de M. Sébastien Jumel, CS159 et CS160, tous les deux de M. Emmanuel Maquet, et CS157 de M. Sébastien Jumel.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Il s'agit de convertir l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance de l'actuel article 34 du projet de loi en dispositions législatives. Le cadre législatif ainsi créé permettra à l'État de prendre en compte le résultat des négociations en cours avec les porteurs de projets éoliens en mer attribués entre 2012 et 2014, voire de relancer ces projets si ce résultat n'était pas satisfaisant.

Le premier axe de l'amendement vise cinq objectifs.

Il est d'abord prévu d'organiser la participation du public en amont de la procédure d'appel d'offres, grâce à un débat public organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP), plutôt qu'en aval. Cela permettra de choisir les zones concernées en prenant en compte les résultats du débat public pour favoriser une meilleure intégration territoriale des projets.

(1) Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

Il s'agit également de prévoir la possibilité pour l'État de réaliser tout ou partie de l'étude d'impact, en particulier s'agissant de l'état initial de l'environnement, en vue de la transmettre aux candidats en amont de la phase de dépôt des offres, leur permettant ainsi de mieux saisir les enjeux du projet et d'évaluer les prix au plus juste.

Il est ensuite nécessaire de rédiger un cahier des charges plus précis, mentionnant notamment la localisation du point de connexion en mer des installations de production et le réseau de transport.

Il s'agit par ailleurs de délivrer des autorisations dites « enveloppes » sur la base de caractéristiques variables, afin de permettre aux pétitionnaires de modifier les caractéristiques de son installation dans des limites fixées par l'autorisation sans acte administratif complémentaire.

Nous voulons enfin améliorer le régime de sanctions afin de pouvoir sanctionner le lauréat d'une procédure de mise en concurrence, qui, sans motif valable, ne réaliserait pas le projet. Le système de sanctions existant vise uniquement les exploitants. Aujourd'hui, les lauréats d'appels d'offres ne peuvent être sanctionnés tant que leur installation n'est pas mise en service.

En second lieu, l'amendement propose des dispositions relatives à certains appels d'offres dans le domaine de l'éolien en mer.

Dans le cadre de la politique de développement des énergies renouvelables, entre 2012 et 2014, l'État a retenu six projets éoliens en mer. Les procédures et surtout les recours contentieux ont retardé ces projets dont la construction n'a pas encore commencé. Depuis, la filière a beaucoup progressé et les coûts ont baissé significativement : alors que les conditions initiales impliquaient une subvention estimée à 40 milliards d'euros sur vingt ans par la Commission de régulation de l'énergie, il semble aujourd'hui possible de construire ces projets à un coût moindre pour les finances publiques. Le Gouvernement a donc engagé des discussions avec les entreprises en ce sens.

Une telle évolution ne réduit évidemment en rien notre ambition en matière d'énergies renouvelables, ni notre conviction que la filière éolienne en mer y contribuera de façon importante. Dans le même temps, nous introduirons d'importantes simplifications au bénéfice de la filière : ce sera l'objet d'un autre amendement du Gouvernement.

Le VI de cet amendement permet par ailleurs d'ouvrir des marges de manœuvre dans l'évolution des offres, au-delà de ce que permettait le cahier des charges, dès lors que les dérogations ne remettent pas en cause la mise en concurrence initiale.

Si les négociations n'aboutissaient pas dans des conditions suffisamment favorables pour l'État, le Gouvernement aurait la possibilité de relancer, sur certains des sites, une nouvelle procédure dans les meilleurs délais afin de

permettre des évolutions plus substantielles des projets, et de pleinement profiter des améliorations technologiques. Dans ce cas, les lauréats seraient indemnisés de l'ensemble des dépenses engagées, ainsi que des frais de rupture de contrat dès lors que ces dépenses et ces frais seraient justifiés et raisonnables. En revanche, ils remettraient à l'État les études menées afin qu'un nouvel appel d'offres puisse être lancé dans les meilleurs délais.

La possibilité d'arrêter les projets issus d'appels d'offres attribués entre 2012 et 2014, et clairement limités aux six champs actuels, ne peut être mise en œuvre que si l'État lance un nouvel appel d'offres pour un parc éolien en mer sur la même zone, ou éventuellement en modifiant légèrement le périmètre de la zone.

M. Sébastien Jumel. Vous permettrez, madame la présidente, que j'exprime une appréciation globale qui vaudra pour la défense de mes deux sous-amendements CS158 et CS157.

Sur ce sujet important, je donne acte au rapporteur et au Gouvernement de s'y être mieux pris qu'au Sénat, où un amendement, tombé en parachute, a créé une émotion colossale chez les industriels et les élus : ils ont brutalement découvert – pour moi, ce n'était pas vraiment une découverte – que les six appels d'offres retenus donneraient lieu à des coûts de production de l'énergie exorbitants par rapport aux prix du marché, comme on dit en langage technocratique... Le projet éolien du Tréport avait d'ailleurs été déclaré infructueux en raison d'un coût de l'énergie prohibitif, ou « non compétitif », pour parler comme les libéraux !

Le Gouvernement a compris que ça gueulait de partout : les élus, ceux qui s'étaient engagés dans les territoires, ceux qui avaient fait campagne dans leur territoire respectif, tous ceux qui avaient entendu les promesses de Gascon faites ici et là. Force est donc de constater que les ministères concernés ont réuni les parlementaires autour du rapporteur afin de préparer un amendement qui tente de sécuriser le dispositif, en tout cas dans le discours. Je donne acte de cette méthode de travail qui est plutôt meilleure que l'attitude de mépris dont il a fait preuve vis-à-vis des sénateurs.

Soyons clairs : le groupe de la Gauche démocrate et républicaine est favorable à un mix énergétique équilibré, intelligent, dans lequel les éoliennes en mer ont leur place. Personne ne conteste cela. Personne ne conteste non plus que l'État ait le souci des deniers du contribuable. Il me semble juste que l'on cherche à renégocier, dans l'intérêt du contribuable, le prix de l'électricité auprès d'opérateurs qui dégagent apparemment des marges colossales – d'autant plus que ces prix valent pour la durée du projet : autrement dit, nous risquons de payer jusqu'à la fin des temps, ou au moins pour une très longue durée.

Notre souci est double. Premièrement, le prix étant une clause substantielle de l'appel d'offres – tout comme le salaire dans le contrat de travail, – sa modification n'est envisageable que lorsqu'elle se fait dans l'intérêt

du contribuable. La renégociation du prix ne saurait se faire au détriment des engagements prévus pour le projet, en particulier des engagements en termes d'emplois industriels chers au cœur du Premier ministre, ancien maire du Havre, et de nous tous au bout du compte : 750 emplois industriels promis sur le site du Havre – chiffre consolidé : certains tracts que j'ai conservés dans mes archives, en promettaient plus encore. Le Premier ministre y tient beaucoup, et nous aussi. Nous ne voudrions pas qu'à la faveur d'une renégociation du prix, les emplois industriels promis deviennent une variable d'ajustement.

D'autres engagements ont été pris, par exemple en matière d'emplois locaux « non délocalisables » – c'est comme cela qu'on les présente dans les plaquettes : sur les plateformes de maintenance du parc éolien offshore, 120 emplois « non délocalisables » ont été ainsi promis aux pêcheurs. Entre autres promesses, une base de maintenance, des centres de contrôle et d'expertise, et par exemple, pour la Seine-Maritime, des formations au lycée maritime Anita-Conti aux métiers de l'énergie... Je ne parle pas des promesses concernant les taxes redistribuées aux collectivités locales. Enfin, il y a ce qui m'importe en tant qu'ancien maire d'une ville de pêche, et député d'une circonscription qui compte deux ports de pêche, Dieppe et Le Tréport : on a promis aux pêcheurs, que le projet *offshore* allait pénaliser, de les accompagner pour moderniser la flottille et adapter leur mode de pêche. Et malgré ces promesses, le niveau d'acceptation n'était pas terrible, de leur côté comme du nôtre.

En adoptant le sous-amendement CS158, la représentation nationale aurait la garantie que la renégociation du prix ne remettra pas en cause les engagements contractuels. Il faut faire en sorte qu'on ne se retrouve pas des éoliennes *low cost*, des éoliennes de chez Lidl, des éoliennes à bas prix, à bas coût, à basse valeur ajoutée industrielle, économique, sociale, environnementale, sans effet en termes d'accompagnement du territoire. Des éoliennes qui ne seraient que du vent... Moi, je veux des éoliennes qui aient du souffle !

Second souci : la localisation du parc. Un débat a été organisé sur ce sujet dans mon territoire. La Commission nationale du débat public elle-même a considéré qu'elle aurait placé le parc un peu plus loin si elle avait été consultée en amont. Nicolas Hulot, qui a rencontré tous les élus concernés – M. Emmanuel Maquet, M. Xavier Bertrand, moi-même... – nous a dit qu'il s'y serait mieux pris s'il avait été ministre à l'époque. Et pour ma part, je le crois. En cas de nouvelle procédure de mise en concurrence, après échec des négociations, ce que personne ne souhaite – encore que certains doivent le souhaiter, certains dont je fais peut-être partie parfois –, mon sous-amendement CS157 permettrait de déplacer le parc de quelques milles marins pour prendre en compte les remarques de la CNDP et du ministre de la transition écologique et solidaire. Ce qui, au bout du compte, permettrait d'obtenir une acceptation pleine et entière du projet.

L'amendement CS158 contre les éoliennes *low cost* est cosigné par M. Jean-Paul Lecoq, député du Havre, M. Alain Bruneel, député des Hauts-de-France, et M. Sébastien Jumel, député de Dieppe.

L'amendement CS157, relatif au déplacement du parc, vient davantage du nord de la Seine-Maritime.

Je me félicite en tout cas que nous puissions, cette fois, débattre vraiment du fond du sujet.

M. Emmanuel Maquet. Mon sous-amendement CS159 concerne essentiellement le parc éolien du Tréport, Dieppe et Mers-les-Bains, qui a posé de très nombreuses difficultés dont mon collègue Sébastien Jumel vient de faire état.

Deux débats publics se sont tenus sur ce projet de parc éolien en mer qui a mis à mal le parc naturel marin que nous avons eu beaucoup de mal à mettre en place. Ce projet s'étend sur une partie significative du parc marin : il a des répercussions très fortes sur le plan de gestion que nous avons patiemment élaboré avec les pêcheurs, les chasseurs, les écologistes, et les élus – cela n'avait vraiment pas été simple ; il a également un impact direct et fort sur la zone de pêche.

L'article 34 rend possible un nouvel appel d'offres au terme de la négociation. Il serait tout de même aberrant que celui-ci porte sur le même périmètre qui pose aujourd'hui tant de difficultés. Je rappelle à l'ensemble de mes collègues de la commission spéciale qu'un autre site fait globalement consensus et poserait infiniment moins de problèmes s'agissant des usages de la mer – il se trouve un peu au-delà de la zone considérée dans l'amendement. Le cas échéant, il faudrait absolument étudier cette solution.

Le « permis enveloppe » mis en place par le projet de loi permettrait d'avancer rapidement et de ne pas perdre autant de temps que ce que nous avons envisagé au début de nos discussions. Profitons de ce texte pour élaborer un dispositif cohérent et accepté, et qui s'appliquerait au-delà du parc de notre littoral.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je suis favorable à l'amendement du Gouvernement. Il inscrit dans la loi ce qui devait faire l'objet d'une ordonnance. Le cadre du « permis enveloppe » est clarifié. Le temps entre les deux lectures a été mis à profit pour inscrire ces dispositions « dans le dur ».

Je constate qu'un premier consensus se dégage au sein de notre commission spéciale sur les bénéfices apportés par ce dispositif pour la conduite de ce type de projet – à l'avenir, cela devrait aussi servir à favoriser une meilleure acceptation grâce à une discussion plus large qui prendra en compte les évolutions technologiques dans la mise en place de ces champs éoliens.

Je relève un deuxième point de consensus : loin de remettre en cause la filière de l'éolien en mer, vous affirmez l'idée qu'elle doit être favorisée et trouver sa place dans le mix énergétique français – c'est un sujet d'actualité au moment où se prépare le plan pluriannuel de l'énergie. Et le Gouvernement réaffirme sa volonté de mettre en place une filière de l'éolien *offshore*.

Troisième point de consensus, sur la nécessité de renégocier dans l'intérêt des finances publiques et de l'argent des contribuables. L'évolution des coûts depuis quelques années laisse espérer des marges substantielles : il est donc raisonnable d'entamer cette renégociation. L'amendement CS120 permet de la sécuriser, notamment sur le plan juridique : Le négociateur, M. Gérard Rameix, m'a confirmé qu'il avait besoin de ce cadre pour faire avancer les choses.

L'amendement prévoit également à juste titre les conditions d'indemnisation des acteurs français ou internationaux, en cas d'échec des négociations. Cela sécurise tous les acteurs en évitant de donner un « signal pays » négatif sur la valeur des engagements de la France.

Je suis en revanche défavorable aux sous-amendements, pour des raisons plutôt techniques. Notre objectif prioritaire est de faire en sorte que la négociation aboutisse. Mes échanges avec le négociateur m'ont plutôt rassuré : l'ensemble des acteurs industriels sont entrés dans la négociation, et les garanties apportées dans le cadre des contrats, en particulier les garanties industrielles pour les territoires, ne sont pas remises en cause – je comprends l'intérêt que vous portez à la sécurisation des engagements pris.

Vos sous-amendements, notamment ceux de notre collègue Sébastien Jumel, visent à apporter des garanties peut-être trop larges, parfois sur des éléments qui n'étaient pas mentionnés dans les cadres contractuels, ce qui rend difficile leur inscription dans la loi : c'est plutôt lors des négociations que ces questions peuvent se traiter.

Certains des sous-amendements prévoient une remise à plat des projets en cas d'échec des négociations et de relance des appels d'offres. L'amendement gouvernemental offre pourtant déjà une solution puisqu'il introduit une souplesse, sur laquelle on peut certes discuter, mais qui concerne, par exemple, l'emplacement des parcs – ils peuvent être installés dans une « zone géographique à proximité » -, si jamais la négociation échouait, ce que personne ne souhaite.

J'appelle donc à voter pour l'amendement du Gouvernement, en réaffirmant ma volonté que la négociation avec les acteurs puisse aboutir le plus rapidement possible, et j'émetts un avis défavorable aux quatre sous-amendements proposés.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Je confirme que le Gouvernement a la volonté que les négociations puissent aboutir pour chacun des projets attribués entre 2012 et 2014.

Des questions relatives à l'acceptabilité des projets ont été rappelées tant par M. Sébastien Jumel que par M. Emmanuel Maquet. Elles doivent être entendues et comprises. Je rappelle que notre amendement fait état de la possibilité d'une implantation sur un périmètre très proche, ce qui n'est pas forcément suffisamment satisfaisant à leurs yeux. Il est également prévu de

pouvoir reprendre les études réalisées et de ne pas recommencer l'intégralité d'une procédure extrêmement longue.

Entre 2012 et 2014, les projets ont été attribués sur la base d'une estimation des coûts qui paraît désormais surévaluée en raison des progrès de la filière. C'est l'objet de la négociation, sachant que nous raisonnions initialement en prenant en compte une subvention de la Commission de régulation de l'énergie de 40 milliards d'euros sur vingt ans, montant extrêmement lourd pour les finances publiques.

Nous avons espoir que les négociations puissent aboutir, mais, s'il n'en allait pas ainsi, nous nous donnons la possibilité de trouver des solutions alternatives, que la rédaction proposée vise également à conforter.

Mais l'amendement du Gouvernement répond à un second objectif, rappelé par M. le rapporteur : il vise à inclure dans la loi un certain nombre de dispositions qui nous permettront d'éviter de nous retrouver dans la même situation que celle que nous connaissons aujourd'hui. Une réduction des délais d'instruction est prévue, ainsi que la possibilité de récupérer, le cas échéant, un certain nombre d'études réalisées, y compris dans le cadre des défraitements accordés à tel ou tel candidat retenu puis écarté au gré de telle ou telle procédure.

Tout cela m'amène, comme le rapporteur, à donner un avis défavorable aux sous-amendements, en précisant, particulièrement à M. Sébastien Jumel, que la question des emplois et engagements industriels ne fait pas partie du champ des négociations ouvert par le négociateur du Gouvernement, et que nous ne souhaitons pas que ces éléments soient remis en cause. Je souscris aux propos du rapporteur qui indique qu'à l'occasion de ses échanges, il a entendu des éléments extrêmement favorables sur ces sujets.

M. Paul Molac. J'insiste sur le fait que des discussions ont eu lieu non seulement entre le Gouvernement et les porteurs de projet, mais aussi entre le Gouvernement et les régions.

Ainsi, un *deal* avait été passé avec la région Bretagne, les éoliennes devaient être construites pour moitié dans la région – je crois que c'était le cas aussi pour la Normandie et pour les Pays-de-Loire. La région Bretagne a en conséquence consenti des investissements, comme le polder du port de Brest, qui a coûté 200 millions d'euros. Si les projets n'aboutissent pas, on pourra toujours faire autre chose avec, me direz-vous. Oui, mais il faudra trouver... Nous avons rempli notre part du contrat ; nous attendons que l'État remplisse la sienne.

Mme Agnès Firmin Le Bodo. Plusieurs éléments me satisfont. Tout d'abord, on reproche trop souvent à l'État de ne pas être suffisamment précautionneux avec les deniers publics ; raison de plus pour se féliciter de le voir chercher à renégocier à la baisse le montant de ses engagements financiers et soutenir sa démarche.

Ensuite, je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, d'avoir précisé que cette renégociation ne remettait pas en cause les projets industriels, car l'amendement adopté au Sénat avait suscité de grandes inquiétudes. Par ailleurs, je comprends, monsieur Jumel, que vous envisagiez un éventuel échec qui permettrait une renégociation dans le cadre du « permis enveloppe ». Mais il ne faut pas espérer un tel échec. Le souhait de tous est, je crois, que les six projets puissent aboutir, dans le cadre de négociations bénéfiques pour ces projets industriels comme pour les deniers publics.

M. Sébastien Jumel. De deux choses l'une : ou bien tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, auquel cas l'État n'a pas besoin de nous pour engager les négociations, les clauses substantielles et les engagements contractuels des différentes offres ne sont pas remis en cause, et alors l'amendement n'a pas d'objet. Ou bien, comme je l'ai compris, il faut un support juridique aux négociations. Moi, je suis un peu comme saint Thomas : je ne crois que ce que je vois, et j'estime que le rôle de la loi est aussi d'encadrer une négociation. Certes, M. le secrétaire d'État affirme que les engagements industriels seront tenus et j'ai envie de le croire : je le pense honnête. Mais un « tiens » vaut mieux que deux « tu l'auras », et la loi peut nous apporter des garanties à cet égard.

En ce qui concerne notre parc, le prix d'achat de l'électricité produite a été fixé à 240 euros le mégawattheure – je ne sais pas à quel montant nous aboutirons : c'est le secret des affaires et des négociations. Mais, là encore, de deux choses l'une : ou bien les marges de ceux qui jouent au Monopoly avec la politique énergétique de la France sont colossales, et il était temps de s'en rendre compte, surtout si l'on souhaite structurer une filière éolienne « *made in France* » ; ou bien elles ne sont pas si considérables qu'on le dit, surtout lorsqu'elles s'accompagnent de contreparties substantielles. J'ai du reste fait preuve de sagesse, monsieur le rapporteur : j'aurais pu reprendre, dans mes sous-amendements, l'ensemble des engagements contractuels mentionnés dans le cahier des charges. Or je n'en ai retenu, pour faire simple, que les éléments à mes yeux essentiels : 750 emplois industriels au Havre, une plateforme de maintenance à Dieppe, un centre d'exploitation au Tréport, la formation promise par Estelle Grelier à Fécamp et l'accompagnement de la filière pêche, avec une clé de répartition entre le comité national et le comité régional des pêches afin que les pêcheurs de chez nous bénéficient des accompagnements. Ces engagements font-ils partie des clauses substantielles auxquelles on ne touchera pas ? Si la réponse est oui et si les négociateurs n'y voient pas d'inconvénients, pourquoi ne pas le préciser dans la loi ?

Je ne souhaite l'échec d'aucun projet. J'estime que la parole des pêcheurs n'a pas été entendue – le secrétaire d'État lui-même a indiqué que s'il avait été en fonction plus tôt, il l'aurait davantage prise en compte. Mon rôle est de porter leur parole. Si on relance le projet, on perdra six mois ; tant qu'à faire, autant le déplacer un peu, dans l'intérêt général.

Mes chers collègues, ce ne sont pas des sous-amendements « Dieppe-Le Tréport », car les engagements pris en Vendée et ailleurs sont de même nature. De fait, le niveau d'acceptation des éoliennes est à peu près le même partout : les gens sont toujours pour, à condition qu'elles ne soient pas trop près, qu'elles ne soient pas trop visibles, qu'elles ne bouleversent pas le paysage... Et c'est bien ce qui explique que des contreparties aient partout été accordées pour faciliter l'acceptation des projets. Ces contreparties seront-elles remises en cause dans la négociation ? On m'assure que non. Dans ce cas, j'aimerais savoir comment on passe d'un tarif de 250 euros le mégawattheure à un tarif de 120 euros, voire moins – je ne sais pas jusqu'où on va descendre. Par l'opération du Saint-Esprit ? En renégociant les emprunts ? En optimisant les nouveaux procédés ? À mon avis, le compte n'y est pas ; ou alors l'État était vraiment un bon payeur... Mais je ne crois pas que le gouvernement précédent ait été à ce point irresponsable dans les négociations.

Enfin, j'ajoute que, si on ne règle pas correctement la question de ces six parcs, si les gens ont le sentiment d'avoir été floués, le ministre rencontrera de grosses difficultés lorsqu'il voudra élaborer un plan stratégique de nature à consolider une filière éolienne à la française. Or je suis pour un *made in France* dans l'éolien et je souhaite qu'on ne dépende pas des autres dans ce domaine. Raison de plus pour tenir les promesses qui ont été faites dans le cadre de ces six parcs. Voilà le sens de mes sous-amendements : si cela ne pose pas de problème, je propose qu'on les vote !

Mme Stéphanie Kerbarh. En tant qu'élue de Fécamp, où il est également prévu d'implanter un parc *offshore*, je souhaiterais demander à M. le secrétaire d'État, à propos de l'annonce qui a été faite concernant le stockage dans le cadre du grand plan Hydrogène, comment nous pourrions faire du *Power-to-gas* sans éolien *offshore*.

M. Emmanuel Maquet. Dans le prolongement de l'intervention de Sébastien Jumel, je veux appeler votre attention : on parle, à propos de ces projets, de créations d'emplois, mais le site du Tréport, qui est le plus important port de pêche de Seine-Maritime et le port de pêche de la Baie de Somme vont probablement en perdre. Il faudra faire le solde.

Vous tenez des propos plutôt rassurants, monsieur le secrétaire d'État, en indiquant que les négociations avec les consortiums devraient bien se passer. Si tel est le cas, on peut imaginer que l'hypothèse que nous sommes en train d'envisager ne se réalisera pas, de sorte que l'on pourrait facilement préciser dans la loi que le parc doit être déplacé de vingt kilomètres : ce serait un élément apprécié et qui remettrait les choses en ordre de marche alors que, jusqu'à présent, on pouvait difficilement faire pire ! J'ajoute que le ministère a lancé une autre réflexion sur le littoral dont je suis l' élu, à la Bassure de Baas ; cette annonce a suscité une levée de boucliers considérable. Si l'on veut travailler à l'acceptabilité de la filière, à la structuration de notre politique nationale, il faut entendre les habitants. Lorsque leurs arguments sont forts, il faut que l'Assemblée nationale les entende et en

tienne compte. Ne campez donc pas sur la position qui consiste à n'accepter de bouger que de quelques kilomètres : ouvrez cet amendement et faites en sorte que, même si cela ne devait pas se réaliser, on ait le sentiment, au plan local, qu'il y a une main tendue.

*La commission **rejette** successivement les sous-amendements CS158, CS159, CS160 et CS157.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CS120.*

*En conséquence, l'article 34 est **ainsi rédigé** et les amendements CS3, CS9, CS8, CS7, CS6, CS5 et CS4 du rapporteur **tombent**.*

*

* *

Article 34 bis A

Exclusion du champ de l'autorisation environnementale de l'entretien et de la reconstruction des ouvrages qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'action et de prévention des inondations

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 34 *bis* A, issu de l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Bruno Retailleau, du groupe Les Républicains, qui a fait l'objet d'un avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, exclut l'entretien et la reconstruction des ouvrages qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'action et de prévention des inondations du champ de l'autorisation environnementale.

Depuis l'ordonnance du 26 janvier 2017 ⁽¹⁾, l'autorisation environnementale, qui est définie par les articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement, regroupe une série d'autorisations qui faisaient auparavant l'objet de procédures séparées comme l'autorisation requise pour les installations classées pour la protection de l'environnement ou encore l'autorisation requise pour les projets d'installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la législation sur l'eau. Sa délivrance fait l'objet d'un arrêté préfectoral. Elle peut donner lieu à la réalisation d'une étude d'impact environnementale et elle fait l'objet d'une enquête publique. Elle fixe une série de prescriptions, par exemple pour assurer la conservation du milieu naturel dans les réserves naturelles.

(1) Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un amendement de suppression de l'article présenté par le rapporteur. La mesure dérogatoire prévue par l'article n'apparaît en effet pas justifiée : d'une part, elle conduit à supprimer la réalisation de l'évaluation environnementale et la participation du public et, d'autre part, lorsque cela est nécessaire, le code prévoit déjà des dérogations – par exemple, l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement prévoit que, pour répondre à des situations d'urgence à caractère civil, des dérogations à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale peuvent être accordées par décision du ministre de l'intérieur

*

* *

La commission examine l'amendement CS10 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une disposition introduite par le Sénat qui tend à exclure du champ de l'autorisation environnementale l'entretien et la reconstruction des ouvrages s'inscrivant dans le cadre d'un programme d'action et de prévention des inondations. Cette mesure dérogatoire n'apparaît pas justifiée. Ou bien on en est encore au stade de la prévision de futures inondations, et une autorisation environnementale est nécessaire ; ou bien on est dans l'urgence – l'inondation est survenue –, et le code de l'environnement prévoit déjà, dans une telle situation, la possibilité de déroger à l'évaluation environnementale.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 34 bis A est supprimé.

*

* *

Article 34 bis B

Dispense d'enquête publique pour les travaux ou les activités temporaires sans effet important sur le milieu naturel qui concernent les ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 34 bis B, issu de l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Bruno Retailleau, du groupe Les Républicains, qui a fait l'objet d'un avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, vise à permettre aux gestionnaires d'ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer de bénéficier d'une

dispense d'enquête publique pour les travaux ou les activités temporaires sans effet important sur le milieu naturel.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un amendement de suppression de l'article présenté par le rapporteur. Cet article ne semble en effet pas utile car satisfait par l'article L. 214-4 du code de l'environnement.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS11 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'article 34 *bis* B dispense les gestionnaires de digues de l'obligation d'enquête publique pour les travaux ou les activités temporaires sans effet important ni durable sur le milieu naturel. Cette disposition ne semble pas utile dans la mesure où l'article L. 214-4 du code de l'environnement dispose déjà que « l'autorisation d'installations, ouvrages, travaux et activités présentant un caractère temporaire et sans effet important et durable sur le milieu naturel peut être accordée sans enquête publique préalable ». Mon amendement CS11 propose donc de la supprimer.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement, et l'article 34 bis B est supprimé.

*

* *

Article 34 bis C

**Dispense d'enquête publique pour les travaux permettant de créer
ou de sécuriser un ouvrage de sécurité publique
inscrit dans un programme d'action et de prévention des inondations**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 34 *bis* C, issu de l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Bruno Retailleau, du groupe Les Républicains, qui a fait l'objet d'un avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, dispense d'enquête publique les travaux permettant de créer ou de sécuriser un ouvrage de sécurité publique inscrit dans un programme d'action et de prévention des inondations.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un amendement de suppression de l'article présenté par le rapporteur. En effet, la mesure dérogatoire qu'il prévoit n'apparaît pas justifiée dans tous les cas, d'autant que l'article L. 123-2 du code de l'environnement prévoit déjà que l'obligation de réaliser une enquête publique ne s'applique pas aux « *travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat* ».

*

* *

La commission examine l'amendement CS13 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'argumentation est la même que celle que je vous ai présentée à l'article 34 *bis* A.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement, et l'article 34 bis C est supprimé.

*

* *

Article 34 bis D

Expérimentation d'une autorisation unique pour les ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 34 bis D, issu de l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Bruno Retailleau, du groupe Les Républicains, qui a fait l'objet d'un avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, crée une expérimentation de trois ans qui vise à mettre en place une autorisation unique pour « *l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence* » qui d'une part, concernent la défense contre les inondations et contre la mer ou les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile et, d'autre part, s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'action et de prévention des inondations

Cet article prévoit que les actions réalisées à ce sujet par les établissements publics de coopération intercommunale sont soumises à une procédure dérogatoire dans laquelle les travaux sont autorisés par un arrêté préfectoral unique.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté un amendement de suppression de l'article présenté par le rapporteur. En effet, il n'y a pas lieu de créer cette expérimentation car les ouvrages concernés entrent déjà dans le champ de la procédure d'autorisation environnementale unique qui a été mise en place en 2017.

*
* *

La commission est saisie de l'amendement CS12 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer l'article 34 *bis* D, qui a pour objet d'autoriser l'expérimentation d'une autorisation unique pour les ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer. En effet, ces ouvrages entrent déjà dans le champ de la procédure d'autorisation environnementale unique mise en place en 2017.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 34 bis D est supprimé.

*
* *

Article 34 bis

**Assouplissement des modalités de contrôle *a priori* des ouvrages de transport
et de distribution d'électricité
et droit pour un consommateur de faire réaliser
ses travaux de raccordement électrique en maîtrise d'ouvrage déléguée**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 34 *bis* est issu de l'adoption des amendements identiques de MM. Laurent Saint-Martin, du groupe La République en marche et Philippe Bolo, du groupe Mouvement démocrate, adoptés avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement. Il assouplit les modalités de contrôle *a priori* des ouvrages de transport et de distribution d'électricité et autorise un consommateur à faire réaliser ses travaux de raccordement électrique en maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le 1° de l'article L. 323-11 du code de l'énergie prévoit aujourd'hui que les ouvrages de transport et de distribution d'électricité dont la tension maximale est supérieure à 50 kilovolts ainsi que les ouvrages privés qui empruntent le

domaine public font l'objet d'une approbation par l'autorité administrative. Le *a* du 1° de l'article 34 *bis* réduit ce champ aux seules lignes électriques aériennes dont la tension est supérieure à 50 kilovolts.

Le 2° de l'article L. 323-11 du code de l'énergie prévoit qu'un décret en Conseil d'État définit les conditions d'organisation du contrôle de la construction et de l'exploitation de transport et de distribution d'électricité et que les frais du contrôle sont à la charge du concessionnaire. Le *b* du 1° de l'article 34 *bis* réduit le champ du décret aux seuls « *ouvrages acheminant de l'électricité sur le domaine public ou présentant des risques pour les tiers* » et indique que les frais du contrôle sont à la charge du concessionnaire ou de l'exploitant.

L'article L 342-2 du code de l'énergie prévoit que « *lorsque le raccordement est destiné à desservir une installation de production, le producteur peut, sous réserve de l'accord du maître d'ouvrage [...] exécuter à ses frais exclusifs les travaux de raccordement par des entreprises agréées par le maître d'ouvrage selon les dispositions d'un cahier des charges établi par le maître d'ouvrage.* ». Le 2° de l'article 34 *bis* ouvre cette possibilité au consommateur et précise que la mise en service de l'ouvrage est conditionnée à sa réception par le maître d'ouvrage.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Sur cet article, le Sénat n'a adopté qu'un amendement du rapporteur qui vise à préciser les conditions dans lesquelles s'exerce la maîtrise d'ouvrage déléguée prévue par le 2°. Il prévoit que les travaux sont réalisés aux frais et sous la responsabilité de l'utilisateur du réseau et qu'ils doivent concerner uniquement les ouvrages dédiés à l'installation et non les ouvrages mutualisés entre plusieurs utilisateurs. Il précise que les maîtres d'ouvrage sont les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution. Il pose le principe selon lequel les gestionnaires de réseaux rendent publics les modèles de cahiers des charges les liant au demandeur du raccordement. Enfin, du fait que les ouvrages ont vocation à intégrer le réseau public, leur mise en service est conditionnée à leur réception par le maître d'ouvrage.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté l'article dans le texte du Sénat.

*

* *

La commission adopte l'article 34 bis sans modification.

*

* *

Article 34 ter

Dispense d'autorisation environnementale pour les activités hydroélectriques accessoires d'une activité principale régulièrement autorisée

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article L. 511-2 du code de l'énergie prévoit que les projets d'installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la législation sur l'eau « *et ayant vocation à produire accessoirement de l'électricité* » sont dispensés de l'obtention d'une concession ou d'une autorisation au titre du code de l'énergie⁽¹⁾. Par contre, les articles L. 214-1 à L. 214-11 du code de l'environnement s'appliquent à ces ouvrages, pour lesquels il peut alors, dans certains cas, être nécessaire de demander une autorisation environnementale.

L'article 34 *ter* est issu de l'adoption d'une série d'amendements identiques de M. François-Michel Lambert, du groupe La République en marche et de Mmes Véronique Louwagie, du groupe Les Républicains, Marie-Noëlle Battistel, du groupe Nouvelle Gauche et Jeanine Dubié, députée non inscrite, adoptés avec un avis défavorable de la commission et du Gouvernement. Il vise à dispenser de cette obligation les activités hydroélectriques accessoires d'une activité principale régulièrement autorisée, en remplaçant l'autorisation environnementale par un simple porter-à-connaissance du préfet.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a supprimé cet article suite à l'adoption d'un amendement du rapporteur qui considère qu'« *exonérer ces installations de toute autorisation environnementale et renvoyer à la simple information du préfet [...] reviendrait à présumer qu'un ouvrage hydroélectrique n'a pas d'impact significatif sur l'environnement* » alors qu'« *en la matière, on ne saurait faire l'économie d'un examen au cas par cas de chaque ouvrage dans le cadre de la procédure prévue par le code de l'environnement* »⁽²⁾.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a maintenu la suppression effectuée par le Sénat.

(1) L'article L. 511-5 du code de l'énergie dispose que « *Sont placées sous le régime de la concession les installations hydrauliques dont la puissance excède 4 500 kilowatts. - Les autres installations sont placées sous le régime de l'autorisation selon les modalités définies à l'article L. 531-1.* »

(2) Exposé des motifs de l'amendement n° COM-197 du rapporteur.

*

* *

(Article 34 quater
Conforme)

*

* *

Article 34 quinquies

**Extension aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et de gaz
de la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation
et habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier
l'élaboration et la révision des schémas régionaux de raccordement au réseau
des énergies renouvelables**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le 4° de l'article 34 habilitait le Gouvernement à simplifier par ordonnance la procédure d'élaboration et de révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnr), qui est trop rigide et empêche le S3REnr d'atteindre ses objectifs de mutualisation des coûts et d'anticipation dans la réalisation des ouvrages. Le 5° de l'article 34 autorisait le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant de rendre applicable aux ouvrages des réseaux publics d'électricité la procédure d'extrême urgence prévue par le chapitre II du titre II du livre V du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui permet d'accélérer la prise de possession du terrain pour des infrastructures linéaires avant l'ordonnance d'expropriation et l'indemnisation du propriétaire.

Ces deux habilitations, qui concernent les énergies renouvelables en général et non spécifiquement les EMR, ont été transférées dans un article additionnel après l'article 34, suite à l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance publique, tandis que l'article 34 a été réservé aux habilitations relatives aux seules EMR.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement du rapporteur qui supprime l'habilitation à légiférer par ordonnance relative à la procédure d'extrême urgence d'habiliter et lui substitue une nouvelle rédaction de l'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui procède directement à l'extension prévue par le Gouvernement. Par ailleurs, cet amendement étend aux ouvrages des

réseaux publics de gaz la possibilité qui était aux origines uniquement prévue pour les ouvrages des réseaux publics d'électricité.

Pa ailleurs, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur qui réduit de six à trois mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance réformant les procédures d'élaboration et de révision des S3REnR.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté l'article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 34 quinquies sans modification.

*
* *

Article 34 sexies

Limitation des bénéficiaires de la « réfaction tarifaire »

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en commission, un amendement de Mme Christine Lavarde, membre du groupe Les Républicains, qui a recueilli un avis favorable du rapporteur, a limité la « réfaction tarifaire » dont peuvent bénéficier les installations d'électricité renouvelable aux seuls projets soutenus en guichet ouvert, et non à ceux qui le seraient dans le cadre d'un appel d'offres.

Le mécanisme de la « réfaction tarifaire », qui est défini par l'article L 341-2 du code de l'énergie consiste à réduire les coûts de raccordement des consommateurs ou des producteurs d'électricité éligibles en les faisant partiellement prendre en charge par les tarifs d'utilisation des réseaux (Turpe) payés par les consommateurs.

L'objectif de cet amendement était de recentrer la procédure de mise en concurrence sur son objet, c'est-à-dire la sélection, à qualité technique et environnementale équivalente, des projets au meilleur coût pour la collectivité.

L'article 34 *sexies* a été supprimé par l'adoption en séance publique d'une série d'amendements de suppression de MM. Pierre Cuypers, du groupe Les Républicains, Emmanuel Capus, du groupe Les Indépendants – République et territoires, Claude Kern, du groupe Union Centriste et Roland Courteau, du groupe socialiste et républicain. Ces amendements ont recueilli un avis défavorable du rapporteur et un avis favorable du Gouvernement. Leurs auteurs ont insisté sur le

fait que l'article 34 *sexies* conduisait à exclure la quasi-totalité des projets du périmètre d'application de la « réfaction tarifaire » et le gouvernement a indiqué que cette mesure risquait de pénaliser les petits producteurs d'énergie en situation d'autoconsommation ⁽¹⁾.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a maintenu la suppression à laquelle le Sénat a procédé en séance publique.

*
* *

Article 35

(art. L. 122-1 et L. 515-29 du code de l'environnement)

Simplification des modalités de la participation du public imposée par la directive IED en cas de dérogation à l'occasion d'un réexamen périodique – Simplification des règles relatives à l'évaluation environnementale en cas de modification ou d'extension d'installations, d'ouvrages, de travaux ou d'activités existants

Cet article prévoit de simplifier les règles régissant la participation du public en cas de réexamen des conditions d'autorisation des installations soumises à la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, dite directive IED, et celles relatives à l'évaluation environnementale en cas de modification ou d'extension d'installations existantes.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission spéciale a approuvé le texte du Gouvernement. Elle a adopté trois amendements rédactionnels de son rapporteur à cet article.

En séance publique, l'Assemblée nationale a approuvé le texte adopté par la commission spéciale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de précision de son rapporteur, visant à s'assurer que toutes les modifications ou extensions d'installations existantes soient soumises à la procédure, prévue à cet article, d'examen au cas par cas par l'autorité compétente pour autoriser le projet, à l'exception des extensions ou modifications qui n'ont pas été préalablement autorisées, enregistrées ou déclarées.

(1) *Compte-rendu de la séance du Sénat du 14 mars 2018.*

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa commission spéciale rectifiant une erreur de coordination.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de son rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission spéciale a adopté un amendement précisant qu'il revenait à l'autorité de police de l'installation – dans la plupart des cas le préfet de département – de décider de soumettre ou non une installation, un ouvrage ou des travaux à évaluation environnementale en cas de modifications ou d'extensions.

*

* *

La commission examine l'amendement CS119 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'article 35 tend à simplifier les règles relatives à l'évaluation environnementale en cas de modification ou d'extension d'installations, d'ouvrages ou de travaux. Toutefois, sa rédaction laisse planer une ambiguïté sur l'identité de la personne qui doit décider, au cas par cas, de soumettre ou non à évaluation environnementale l'installation, l'ouvrage ou les travaux dont la modification ou l'extension est envisagée. L'amendement CS119 vise donc à supprimer cette ambiguïté en confiant explicitement cette décision à l'autorité de police de l'installation – le préfet de département, dans la plupart des cas –, lequel indiquera s'il convient ou non de consulter l'autorité environnementale.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Très favorable à cet amendement qui vient clore une très longue série d'ajustements rédactionnels en clarifiant parfaitement le dispositif.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 35 modifié.

*

* *

Article 35 bis A (nouveau)

(art. L. 171-7 du code de l'environnement)

**« Droit à l'erreur » en cas de lancement de travaux
en infraction au code de l'environnement**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, d'un amendement de M. Daniel Grémillet, membre du groupe Les Républicains, contre l'avis défavorable de la commission spéciale et du Gouvernement. Il modifie l'article L. 171-7 du code de l'environnement afin de prévoir que l'exploitant d'une installation ou d'un ouvrage contrevenant aux règles fixées par ce code peut engager des démarches pour régulariser sa situation auprès de l'administration, et que celle-ci fixe, dans ce cas, les mesures permettant à l'exploitant de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine, proportionné aux mesures prescrites. Pendant ce délai, la mise en demeure de l'exploitant par l'administration et les sanctions administratives applicables seraient suspendues.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de son rapporteur et avec un avis favorable du Gouvernement, la commission spéciale a **supprimé cet article**, estimant que le mécanisme de mise en demeure prévu à l'article L. 171-7 du code de l'environnement offrait déjà une période de temps au cours de laquelle l'exploitant pouvait régulariser sa situation avant que l'autorité administrative n'arrête une ou plusieurs sanctions administratives.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS113 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'article 35 bis A permettrait aux exploitants d'installations n'ayant pas été dûment autorisées ou enregistrées d'engager sur leur propre initiative des démarches pour régulariser leur situation. De fait, cette disposition n'apporte rien au droit existant : rien n'empêche un exploitant d'engager de sa propre initiative des démarches de régularisation de sa situation et le mécanisme de mise en demeure prévu à l'article L. 171-7 du code de l'environnement lui laisse le temps régulariser sa situation avant que l'autorité administrative ne prononce une ou plusieurs sanctions administratives. D'où cet amendement de suppression.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable. La disposition adoptée par le Sénat créerait une forme de droit à la double erreur... Il est bon de revenir à un texte un peu plus raisonnable.

La commission adopte l'amendement et l'article 35 bis A est supprimé.

*

* *

Article 35 bis B (nouveau)

(art. L. 171-8 du code de l'environnement)

**Caractère facultatif de la mise en demeure par l'administration
en cas d'infraction au code de l'environnement**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, contre l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, d'un amendement de M. Daniel Grémillet. Il modifie l'article L. 171-8 du code de l'environnement afin de rendre facultative la mise en demeure par l'administration d'un exploitant en cas d'inobservation des prescriptions applicables au titre du code de l'environnement.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale, compte tenu de la nature des manquements susceptibles d'avoir des conséquences nocives et graves sur l'environnement, n'a pas souhaité affaiblir le dispositif en vigueur. Elle a donc adopté, à l'initiative de son rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de suppression de cet article.

*

* *

La commission examine l'amendement CS114 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'article 35 bis B tend à rendre facultatif et non obligatoire, pour l'autorité administrative, le fait d'adresser une mise en demeure de se conformer aux prescriptions environnementales à un exploitant d'installation qui les aurait méconnues. Or il convient de maintenir le caractère obligatoire de cette mise en demeure, qui permet précisément à l'administré de savoir ce qui lui est reproché. Il vous est donc proposé de supprimer cet article.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement, et l'article 35 bis B est supprimé.

*

* *

Article 35 bis C (nouveau)

(art. L. 171-8 du code de l'environnement)

**« Droit à l'erreur » en cas de lancement de travaux
en infraction au code de l'environnement**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, contre l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, d'un amendement de M. Daniel Grémillet. Il modifie l'article L. 171-8 du code de l'environnement afin de prévoir que l'exploitant d'une installation ou d'un ouvrage contrevenant aux règles fixées par ce code peut engager des démarches pour régulariser sa situation auprès de l'administration, et que celle-ci sursoit, dans ce cas, à la mise en demeure normalement applicable.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

Estimant que rien n'empêche actuellement un exploitant d'engager, de sa propre initiative, des démarches pour régulariser sa situation auprès des préfetures et qu'il est important qu'il revienne à l'autorité administrative et non à l'exploitant fautif de déterminer les modalités et le délai de régularisation de sa situation, la commission spéciale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de suppression de cet article proposé par votre rapporteur.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS115 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Argumentation similaire à celle exposée à l'article 35 bis A.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement, et l'article 35 bis C est supprimé.

*

* *

Article 35 bis (nouveau)

(art. L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement)

Réduction des délais de recours contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption, par la commission spéciale du Sénat, de deux amendements identiques déposés par MM. François Bonhomme et Daniel Grémillet, respectivement apparenté et membre du groupe Les Républicains. Il modifie les articles L. 181-7 et L. 514-6 du code de l'environnement afin de faire passer de quatre à deux mois le délai de recours contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel à cet article, avec l'avis favorable de la commission spéciale et du Gouvernement.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale a déjà diminué le délai de recours contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement d'un an à quatre mois. La commission spéciale a jugé peu prudent de réduire encore ce délai alors que les conséquences de cette première réforme sont encore difficiles à évaluer. Elle a donc adopté, à l'initiative de son rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de suppression.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS116 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'article 35 bis conduirait à abaisser de quatre à deux mois le délai de recours des tiers contre les décisions des autorités administratives concernant les Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). En effet, ces délais sont déjà passés d'un an à quatre mois en 2017. De manière générale, une installation classée pour la protection de l'environnement ne peut être considérée comme une installation comme les autres. Le délai de quatre mois me paraît raisonnable. D'où cet amendement de suppression.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 35 bis est supprimé.

*
* *

Article 35 ter (nouveau)
(art. L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement)

**Limitation des possibilités de recours
par les associations de protection de l'environnement**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, contre l'avis défavorable du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, de trois amendements identiques déposés par MM. Édouard Courtial, Daniel Grémillet (groupe Les Républicains) et Franck Menonville (groupe du Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, RDSE), ayant fait l'objet d'un sous-amendement déposé par la commission spéciale.

Il modifie les articles L. 181-7 et L. 514-6 du code de l'environnement afin de prévoir que les recours des associations agréées de protection de l'environnement contre les décisions relatives à une autorisation environnementale ne sont recevables que si le dépôt des statuts de l'association concernée en préfecture est intervenu avant l'affichage en mairie des conditions relatives à la participation du public. Il dispose, en outre, que lorsque le droit de former un recours est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et causent un préjudice excessif au bénéficiaire de l'autorisation environnementale, celui-ci peut demander au juge saisi de condamner l'auteur du recours à lui allouer des dommages et intérêts.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de suppression de cet article proposé par son rapporteur.

*
* *

La commission est saisie de l'amendement CS117 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Il s'agit, comme le souhaite également le groupe La France insoumise, de supprimer l'article 35 *ter* adopté au Sénat, qui tend à limiter les possibilités de recours des associations de protection de

l'environnement contre une décision relative à une autorisation environnementale. Ces limitations du droit de recours, à l'évidence excessives, n'ont pas fait l'objet d'une concertation avec les associations concernées.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement, et l'article 35 ter est supprimé.

*

* *

Article 36

Simplification et modernisation du régime de l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi et concernant l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants, afin de simplifier et de moderniser son régime juridique, de mettre en place un régime de sanctions administratives en cas d'exercice illégal de cette activité, et de garantir le respect des règles relatives à la sécurité des lieux de spectacle et des dispositions relatives au droit du travail, au droit de la protection sociale et au droit de la propriété littéraire et artistique.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission spéciale a approuvé le texte du Gouvernement, n'adoptant qu'un amendement rédactionnel de son rapporteur à cet article.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté le texte de sa commission spéciale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre un amendement rédactionnel de sa rapporteure, la commission spéciale a adopté un amendement de sa rapporteure réduisant à douze mois, au lieu de dix-huit, le délai d'habilitation du Gouvernement.

En séance publique, le Sénat n'a pas apporté de modification à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article **sans modification.**

*

La commission examine l'amendement CS64 de M. Alain Bruneel.

M. Alain Bruneel. L'article 36, que nous proposons de supprimer, autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin de simplifier l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants. Le rapport d'évaluation conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des affaires culturelles de septembre 2016, sur lequel s'appuie cet article, propose sept scénarios de réforme de l'octroi de la licence d'entrepreneur de spectacles vivants. En l'état, la rédaction proposée ouvre potentiellement la voie à la suppression du régime d'autorisation explicite pour les entrepreneurs de spectacles vivants. Or nous ne pouvons autoriser le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance alors que nous manquons de visibilité sur les mesures envisagées et sur les scénarios qui seront privilégiés.

Nous ne contestons pas, au vu du rapport très complet des deux inspections, l'intérêt de revenir sur un certain nombre de dispositifs, notamment la composition des commissions octroyant les licences, et la nécessité de simplifier certaines procédures afin d'améliorer la fluidité du traitement des dossiers. Néanmoins, il convient de rappeler combien il importe de conserver un système de licence et un régime d'autorisation explicite ; les entrepreneurs de spectacles vivants doivent en effet pouvoir s'inscrire dans une démarche professionnelle et de sécurité. La licence est également une reconnaissance pour ces entrepreneurs, dont il convient, par ailleurs, d'améliorer l'accompagnement ; ils doivent notamment être formés aux règles du droit du travail relatives aux intermittents et aux normes de sécurité.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je ne reprendrai pas tous les arguments que j'avais présentés en première lecture, car nous avons longuement débattu de cet article. Un travail important a été réalisé par les deux inspections que vous avez citées. Je rappellerai simplement que le système de la licence est maintenu ; c'est son caractère individuel qui est remis en cause. Mais toutes les garanties nécessaires sont apportées. Il s'agit d'en finir avec un dispositif obsolète et inadapté – en témoigne le fait que les sanctions sont très peu appliquées – pour le remplacer par un régime beaucoup plus conforme à la réalité, dans lequel les sanctions seront plus adaptées aux infractions qui pourraient être commises. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 36 sans modification.

*

* *

Article 37

(art. L. 541-13 du code de l'environnement ; art. 19 et 34 de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Simplification de la procédure d'élaboration du SRADDET par mutualisation de l'évaluation des anciens plans départementaux des déchets au niveau régional

Cet article vise à simplifier la procédure d'évaluation des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en permettant une mutualisation, au niveau des régions, de l'évaluation des anciens plans départementaux des déchets.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission spéciale a approuvé le texte du Gouvernement, n'adoptant que trois amendements rédactionnels de son rapporteur à cet article.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de précision du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de la commission ainsi qu'un amendement rédactionnel du rapporteur ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté, contre l'avis défavorable du Gouvernement, deux amendements identiques déposés par M. Philippe Mouiller (membre du groupe Les Républicains) et Mme Josiane Costes (membre du groupe du RDSE), sous-amendés par le rapporteur, prévoyant que la commission régionale des plans régionaux de gestion des déchets procédera à l'évaluation des plans départementaux de gestion des déchets en concertation avec les départements concernés.

Cet article ayant été examiné dans le cadre de la procédure de législation en commission, il n'a pas été modifié en séance publique.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté cet article dans le texte du Sénat.

*

* *

La commission adopte l'article 37 sans modification.

*

* *

Article 38

(art. 19 et 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État et art. 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

Mesures diverses relatives aux cultes

Le présent article comprend diverses mesures visant à clarifier et à moderniser le statut des cultes.

Dans sa version initiale, il complétait d'abord l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État pour ouvrir aux associations culturelles la possibilité de détenir et d'administrer tout immeuble acquis à titre gratuit, y compris des immeubles de rapport.

Il visait ensuite à imposer aux associations culturelles l'obligation d'établir des comptes annuels et complète pour cela l'article 21 de la loi du 9 décembre 1905.

Il procédait, enfin, à une modification de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique en vue d'exclure les « associations à objet culturel » de la liste des représentants d'intérêts tenue par la Haute Autorité de la transparence de la vie publique (HATVP).

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les dispositions tendant à exclure complètement les associations à objet culturel du champ d'application des obligations imposées aux représentants d'intérêts par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Elle a en revanche supprimé, à l'initiative de votre rapporteur, la possibilité pour les associations culturelles de posséder et d'administrer des immeubles acquis à titre gratuit, au motif qu'une telle mesure n'était pas suffisamment évaluée et étayée.

Enfin, elle a transféré à l'article 25 du projet de loi, sans les modifier, les dispositions relatives à l'obligation pour les associations culturelles d'établir des comptes annuels.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, suivant l'avis de son rapporteur, a tout d'abord rétabli la possibilité pour les associations culturelles de posséder et d'administrer tout immeuble acquis à titre gratuit.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission spéciale du Sénat a également introduit une disposition qui figurait dans l'avant-projet de loi transmis au Conseil d'État, tendant à modifier l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme pour exclure du droit de préemption les donations entre vifs effectuées au profit de divers organismes dont les associations culturelles.

Par ailleurs, la commission spéciale a modifié la loi du 11 octobre 2013 précitée pour retirer les élus locaux, les membres de cabinets des autorités territoriales, ainsi que l'ensemble des fonctionnaires appelés à déposer une déclaration d'intérêts du champ d'application de ses dispositions relatives aux relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

À l'initiative de votre rapporteur, la commission spéciale est revenue sur la possibilité pour les associations culturelles de posséder et d'administrer tout immeuble acquis à titre gratuit afin de se conformer à l'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale en première lecture.

Elle a également remplacé l'exclusion des représentants des collectivités locales des représentants d'intérêt, introduite par le Sénat, par un report de l'entrée en vigueur de la loi de trois ans, soit en 2021. Ce report de trois ans devrait permettre de tirer un premier bilan des usages du registre et, éventuellement, laisserait le temps de réviser son décret d'application pour simplifier et améliorer le dispositif.

*

* *

La commission examine l'amendement CS142 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. J'ai exprimé, en introduction de notre discussion, ma volonté de rétablir les équilibres auxquels nous étions parvenus en première lecture à l'Assemblée. Tel est l'objet de cet amendement, qui tend à supprimer une disposition adoptée par le Sénat permettant aux associations culturelles de détenir et d'administrer des immeubles de rapport. Estimant que les garanties apportées, notamment l'étude d'impact et l'évaluation financière des conséquences de ce dispositif, n'étaient pas suffisamment précises, nous avons décidé de ne pas adopter cette partie de l'article 38. Je vous propose donc que nous nous en tenions au vote de l'Assemblée en première lecture.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Sagesse bienveillante...

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS84 de Mme Stéphanie Kerbarh.

Mme Stéphanie Kerbarh. Il est légitime que les associations à objet culturel puissent interagir avec leur ministère de tutelle. Toutefois, elles peuvent avoir pour activité d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire. Elles sollicitent en effet régulièrement les administrations publiques, le Gouvernement et les parlementaires pour les sensibiliser à leurs opinions et tenter d'influencer leurs décisions. À ce titre, elles doivent donc être considérées comme des représentants d'intérêts tels qu'ils sont définis par la loi. Il ne s'agit pas de les empêcher de dialoguer avec les représentants publics : la transparence ne vaut aucunement interdiction de rencontres et d'échanges.

L'amendement CS84 vise à maintenir l'équilibre de la loi de 2016. Pour des raisons élémentaires de transparence, ces associations doivent satisfaire aux mêmes obligations dans ce domaine que l'ensemble des ONG, associations de défense de droits de l'homme, entreprises, syndicats et autres représentants d'intérêts que les élus sont amenés à rencontrer dans le cadre de leurs fonctions. Ces obligations permettent d'informer les citoyens des relations existant entre les représentants d'intérêts et les responsables publics, grâce à un registre établi par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis défavorable. Encore une fois, je souhaite que nous nous en tenions aux équilibres trouvés en première lecture à l'Assemblée. En l'espèce, il paraît nécessaire de corriger la loi de 2016, afin d'exclure – au même titre que d'autres organisations, telles que les syndicats, les élus ou les partis politiques – les associations culturelles de la liste des représentants d'intérêts.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Même avis que le rapporteur.

M. Paul Molac. Lorsqu'une association culturelle vient nous voir pour nous expliquer, par exemple, qu'elle est opposée à la procréation médicalement assistée (PMA) – et c'est son droit –, elle tente d'influer sur la loi. Dès lors, cette association doit être considérée comme un représentant d'intérêt, au même titre que n'importe quel syndicat qui tenterait de nous convaincre que tel texte n'est pas bon. Je ne mets pas en cause le droit pour ces associations de nous rencontrer – j'ai du reste moi-même reçu certaines d'entre elles à l'Assemblée et dans ma permanence –, mais je ne comprends pas pourquoi nous les excluons de la liste des représentants d'intérêts. Je trouve qu'il y a là deux poids, deux mesures.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je comprends votre remarque, mais il s'agit de distinguer les représentants d'intérêts et les représentants d'idées. Les associations culturelles peuvent en effet chercher à influencer l'élaboration de la loi – et ce sera peut-être le cas lorsque nous examinerons le projet de loi bioéthique –, mais elles défendent des idées, ce en quoi elles se distinguent des représentants d'intérêts, qui tentent d'influencer le législateur pour en tirer un bénéfice financier. C'est pourquoi nous avons choisi de les exclure de la liste des représentants d'intérêts. Au demeurant, ni la HATVP, ni le bureau des cultes ou l'Observatoire de la laïcité ne s'opposent à cette mesure.

M. Paul Molac. J'ignore si c'est le cas, mais si les associations LGBT sont classées parmi les représentants d'intérêts, il serait bizarre que leurs adversaires ne le soient pas...

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je comprends votre interrogation. Une réflexion pourrait, du reste, être menée sur le statut d'autres associations que les associations culturelles au regard de la définition des représentants d'intérêts. Toutefois, le projet de loi ne vise que les associations culturelles. Si je vous ai convaincu de la pertinence de la distinction entre représentants d'intérêts et représentants d'idées, je vous propose donc d'en prendre acte dans ce texte, quitte à ouvrir ultérieurement une réflexion sur d'autres types d'associations.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Je souscris à la dernière remarque du rapporteur. Peut-être faudra-t-il en effet que nous nous interroguions, dans le cadre d'une réflexion ultérieure, sur la définition des représentants d'intérêts, qui sont actuellement reconnus comme tels s'ils consacrent une partie significative de leur activité à convaincre et à influencer, ce qui n'est pas nécessairement le cas de toutes les associations que vous avez citées, monsieur Molac. Il me paraît donc judicieux d'ouvrir le débat sur ce point.

M. Laurent Saint-Martin. J'invite Paul Molac à lire le compte rendu de nos débats en première lecture, puisque cette discussion a eu lieu au mois de janvier. Nous revenons sur la loi Sapin 2, car elle ne représente pas, à cet égard, un mieux-disant ; la Haute autorité le reconnaît elle-même. Sur la forme, peut-être pourrions-nous inscrire cette question à l'ordre du jour du conseil de la réforme, comme un sous-chantier spécifique. Plutôt que de contester l'exclusion de certaines associations de la liste des représentants d'intérêts, peut-être pourrions-nous inverser la logique et étendre la catégorie de représentants d'idées à d'autres associations.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CS143 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement fait suite à une discussion que nous avons eue en première lecture, à l'initiative notamment de Cécile Untermaier. Le Sénat a supprimé la mesure qui inclut les collectivités

locales dans le champ d'application des dispositions relatives aux relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics. Cet amendement a pour objet de revenir sur cette exclusion totale et de reporter de trois ans, à 2021, l'application de cette mesure, afin de tenir compte des difficultés matérielles rencontrées par la HATVP. Cette position est, du reste, défendue par Transparency international. Ainsi, les collectivités qui sont prêtes pourront – certaines l'ont déjà fait – établir un registre des représentants d'intérêts ; et les autres disposeront d'un délai supplémentaire pour se mettre en conformité avec la loi.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 38 modifié.

*

* *

Article 38 bis (nouveau)

(art. 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

Assouplissement des modalités de transmission des déclarations d'intérêt et patrimoniales des dirigeants d'entreprises publiques

Introduit par l'adoption, en séance publique au Sénat, d'un amendement du Gouvernement, cet article a pour objet d'assouplir les modalités de transmission, à la HATVP, des déclarations d'intérêts et patrimoniales de certains dirigeants d'établissements publics à caractère industriel et commercial et d'entreprises publiques.

Plusieurs situations récentes – les annulations des nominations de Mme Marie-Christine Saragosse, présidente de France Médias Monde, et de M. Christophe Lecourtier, directeur général de Business France – ont en effet mis en évidence les difficultés que soulève l'application du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, qui revient à considérer comme nulle leur nomination si leurs déclarations n'ont pas été transmises dans un délai de deux mois, sans mise en demeure préalable ou régularisation possible.

Cet article modifie ces dispositions afin de prévoir que leur nomination ne serait désormais considérée comme nulle que si les personnes assujetties s'abstenaient de régulariser leur situation dans le délai d'un mois après que la HATVP leur aurait enjoint de déposer les déclarations manquantes, selon la procédure prévue pour les autres catégories d'assujettis.

La commission spéciale a adopté cet article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 38 bis sans modification.

*

* *

Article 39

Habilitation à prendre par ordonnance des mesures de simplification du régime juridique de la géothermie

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 39 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures permettant de réformer les dispositions du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres permettant l'exploration et l'exploitation de l'énergie géothermique pour supprimer le critère de température et établir, d'une part, un régime simplifié adapté aux projets en situation géologique connue et ne nécessitant qu'une phase d'exploration limitée et, d'autre part un régime plus complet pour les autres projets.

Cette évolution est nécessaire car le fait que les régimes juridiques applicables aux demandes de titres soient différents en fonction de la température du gisement constitue une entrave au développement de la géothermie dans les zones dont le sous-sol est moins connu et dont la température du sous-sol est moins prévisible. En effet, dans la pratique, les demandeurs sont amenés à déposer deux demandes de titres, l'un pour un projet à haute température et l'autre pour un projet à basse température. Par ailleurs, les autorisations d'exploration des gîtes géothermiques à basse température ne sont délivrées que pour trois ans et ne sont pas renouvelables, ce qui pose problème dans les cas où il y a besoin de davantage de temps pour mener les recherches.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre deux amendements rédactionnels et de correction juridique, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur, qui réduit de dix-huit à douze mois le délai accordé au Gouvernement pour prendre les ordonnances et de six à trois mois le délai pour déposer le projet de loi de ratification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a adopté l'article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 39 sans modification.

*

* *

Article 40

Rapport annuel du Gouvernement au Parlement

Cet article prévoit la remise, par le Gouvernement, d'un rapport annuel au Parlement portant sur l'application de diverses mesures visant à faciliter les relations entre le public et l'administration, prévues par le projet de loi ou de niveau réglementaire.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre trois amendements rédactionnels déposés par M. Jean-Luc Lagleize et les membres du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés pour le premier, et par son rapporteur pour les deux autres, la commission spéciale a adopté, avec l'avis favorable de son rapporteur et du Gouvernement, un amendement déposé par M. Laurent Saint-Martin et le groupe La République en Marche prévoyant que le Gouvernement remet au Parlement un rapport annuel portant sur les actions de formation et d'accompagnement des agents de l'administration mises en œuvre pour atteindre les objectifs de la loi.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur supprimant cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale a rétabli, à l'initiative de son rapporteur et avec un avis favorable du Gouvernement, cet article dans une rédaction légèrement modifiée. Le Gouvernement doit désormais rendre compte dans son rapport annuel au Parlement, en plus des thématiques déjà fixées en première lecture à l'Assemblée nationale, des « *actions entreprises par les administrations et les services publics en relation avec les usagers pour permettre à toute personne un accès à une information transparente sur l'efficacité et la qualité des services rendus, notamment par l'affichage d'indicateurs de résultats et de satisfaction* ».

dans les sites d'accueil physique et sur les sites Internet des administrations concernées ».

*

* *

La commission examine l'amendement CS118 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Les dispositifs d'évaluation de la loi sont importants. C'est pourquoi cet amendement vise à rétablir l'article 40 tel qu'il a été adopté en première lecture par notre assemblée, en exigeant de surcroît des administrations qu'elles rendent publiques les enquêtes de satisfaction réalisées auprès des usagers, puisque vous aviez pris un engagement sur ce point, monsieur le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable. Il s'agit en effet d'un des engagements du Président de la République sur l'évaluation des services publics et leur niveau de qualité.

La commission adopte l'amendement et l'article 40 est ainsi rétabli.

*

* *

Article 41 (supprimé)

Participation des parties prenantes à l'évaluation de la loi

Issu d'un amendement de votre rapporteur en première lecture à l'Assemblée nationale, le présent article a pour objet d'inviter le Gouvernement à avoir recours à des dispositifs de participation des parties prenantes pour l'évaluation de la douzaine d'expérimentations prévues par le projet de loi.

Le Sénat a supprimé cet article, sur proposition de son rapporteur, car il a estimé qu'il ne contraignait en rien le Gouvernement à effectuer cette association des parties prenantes.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission spéciale a rétabli cet article.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS145 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement a pour objet de rétablir l'article 41, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, qui permet d'associer les parties prenantes à la rédaction des ordonnances.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.
Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 41 est ainsi rétabli.

*
* *

Article 42 (supprimé)
**Participation des parties prenantes à l'élaboration
des ordonnances prévues par la loi**

Selon la même logique que l'article précédent, le présent article, introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, a pour objet de prévoir une participation des parties prenantes à l'élaboration des ordonnances les concernant.

Comme l'article 41, il a été supprimé par le Sénat.

Votre commission spéciale a rétabli cet article selon la proposition de son rapporteur.

*
* *

La commission examine l'amendement CS146 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à rétablir l'article 42, qui tend à associer les parties prenantes à l'évaluation des ordonnances.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 42 est ainsi rétabli.

*
* *

Article 43 (supprimé)
**Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'application
du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation**

Adopté en première lecture, à l'initiative de M. Julien Aubert et de plusieurs députés du groupe Les Républicains, cet article demande au Gouvernement un rapport sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation et sur les moyens mis en œuvre pour le généraliser sans exception.

Rappelant qu'il n'était *a priori* pas favorable aux demandes de rapport, le rapporteur du Sénat a fait supprimer cet article.

À l'initiative de notre collègue Christophe Naegelen, la commission spéciale a rétabli cet article.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CS19 de M. Christophe Naegelen.

M. Christophe Naegelen. En première lecture, nous avons fait plusieurs propositions pour limiter les exceptions au principe selon lequel le silence de l'administration vaut accord. Le constat est en effet sans appel : sur 3 600 procédures potentiellement concernées, 1 200 seulement entrent dans le champ du principe voulu par le législateur. Autrement dit, celui-ci a été en partie vidé de sa substance. La seule mesure que le projet de loi prévoyait était une demande de rapport, qui figurait à l'article 43. Bien que je ne sois pas un fan des demandes de rapports, il n'est pas possible de voter ce projet de loi sans traiter un tel sujet. En attendant des améliorations concrètes, il faut au moins qu'un rapport soit remis au Parlement. Un état des lieux nous permettra de proposer des modifications. J'ajoute que le fait que les principes fixés par le législateur soient dénaturés dans les décrets d'application pose un réel problème de fond. Il faudra y être attentif.

M. Stanislas Guerini. Avis favorable, pour les mêmes raisons qu'en première lecture.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Favorable.

La commission adopte l'amendement et l'article 43 est ainsi rétabli.

*

* *

Article 45 (supprimé)

**Engagement du Gouvernement à mettre en place les moyens
d'une évaluation rigoureuse de la présente loi**

Introduit en première lecture, en séance publique, à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Valérie Petit, après avis favorable de votre rapporteur, cet article demande au Gouvernement de mettre en place les moyens d'une évaluation rigoureuse de la présente loi.

Soulignant que cet article était dépourvu de portée normative, le Sénat a voté la suppression de cet article.

La commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

*
* *

La commission maintient la suppression de l'article 45.

*
* *

Article 46 (supprimé)

Évaluation de la mise en œuvre de diverses dispositions du projet de loi par la Cour des comptes

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale par notre collègue Laurent Saint-Martin, soutenu par votre rapporteur, cet article propose une évaluation de la mise en œuvre des diverses dispositions du projet de loi par la Cour des comptes.

Jugeant que cet article entraînerait une surcharge de travail pour la Cour qui mettrait à mal sa capacité de programmation et d'autonomie, indispensables à son indépendance, le Sénat a voté la suppression de cet article.

À l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin et du groupe La République en Marche, la commission spéciale a rétabli cet article.

*
* *

La commission examine l'amendement CS72 de M. Laurent Saint-Martin.

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere. Cet amendement, élaboré avec Jean-François Eliaou, rapporteur du groupe de travail sur le contrôle et l'évaluation des politiques publiques, a pour objet de rétablir un dispositif d'évaluation de plusieurs des dispositions de ce projet de loi par la Cour des comptes. Je dois dire que nous sommes un peu déçus que le Sénat ait souhaité supprimer cet article : pour une fois, il ne s'agit pas de demander un rapport au Gouvernement, mais de solliciter la Cour des comptes, dont l'appui au Parlement est une des missions constitutionnelles. Nous souhaitons envoyer ainsi un signal de notre volonté d'accroître notre coopération avec la Cour des comptes à l'avenir.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis favorable. La mesure me paraît équilibrée, puisque l'évaluation ne porte que sur les articles phares du projet de loi.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Le Gouvernement est également très favorable à ce dispositif, dont il avait regretté la suppression par le Sénat.

La commission adopte l'amendement, et l'article 46 est ainsi rétabli.

*

* *

Titre

La commission examine l'amendement CS129 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à rétablir le titre du projet de loi. C'est pour moi l'occasion de rappeler que l'ambition de ce texte ne se limite pas à l'administration, comme le laissait entendre le titre restrictif retenu par le Sénat : il s'agit de faire en sorte que l'État, au sens large du terme, soit au service d'une société de confiance.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Nous ne pouvons que remercier le rapporteur de vouloir rétablir le titre choisi par le Gouvernement.

La commission adopte l'amendement et le titre du projet de loi est ainsi rétabli.

La commission adopte enfin l'ensemble du projet de loi modifié.