



N° 1222

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 juillet 2018.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE <sup>(1)</sup> CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI, en vue de sa lecture définitive, *pour un État au service d'une société de confiance* (TA 143).

PAR M. STANISLAS GUERINI,  
Rapporteur

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 1<sup>re</sup> lecture : **424, 575** et T.A. **73**.

Commission mixte paritaire : **853**.

Nouvelle lecture : **806, 1056** et T.A. **143**.

*Sénat* : 1<sup>re</sup> lecture : **259, 329, 330** et T.A. **75** (2017-2018).

Commission mixte paritaire : **401** et **402** (2017-2018).

---

<sup>(1)</sup> 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-Hubière, 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. Benoit 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 et M. Jean-Luc Warsmann.

**SOMMAIRE**

—

	PAGES
<b>INTRODUCTION .....</b>	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	9
<b>TABLEAU DES POSITIONS DE LA COMMISSION POUR L'EXAMEN DU PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE .....</b>	11



## INTRODUCTION

Par lettre en date du 26 juillet 2018, le Premier ministre a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, en application de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution.

Celui-ci dispose qu'après échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale ne peut que reprendre « *le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.* ».

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015 sur la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a précisé que trois catégories d'amendements sont susceptibles d'être repris. Ce sont d'abord les amendements adoptés par la commission et qui n'ont pas été supprimés par le Sénat en séance publique, ensuite les amendements adoptés en séance publique, enfin les modifications résultant de la combinaison d'amendements adoptés par la commission sénatoriale, puis modifiés par le Sénat au cours de sa séance publique<sup>(1)</sup>.

Dans ces conditions, la particularité de la lecture définitive est qu'elle ne tend pas à élaborer un texte article par article, mais simplement à amender, s'il y a lieu, le texte adopté le 26 juin 2018 par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture (texte adopté n° 143). Les amendements ne peuvent que reprendre ceux du Sénat au cours de sa nouvelle lecture, le 11 juillet dernier en commission spéciale et le 25 juillet en séance publique.

Quant à la commission spéciale, elle se borne, comme lors de l'examen des amendements au titre de l'article 88 du Règlement, à prendre position sur les amendements déposés en vue de la séance publique, après avoir entendu la position du rapporteur.

\*

Dès lors, à ce stade de la procédure, après échec de la commission mixte paritaire, le maître mot est celui de la cohérence. La démarche ne peut guère être celle de la conciliation, qui a échoué en commission mixte paritaire, et qui se

---

(1) Sans compter les exceptions de droit commun admises par la jurisprudence constitutionnelle, correspondant à la règle dite des « trois C » : pour être recevables à ce stade tardif de la procédure, les amendements doivent tendre à lever un risque d'atteinte à la Constitution, à assurer une coordination avec un autre texte en cours de discussion, ou à procéder à la correction d'une erreur matérielle.

heurte encore à des positions du Sénat en désaccord avec la logique du projet de loi.

• Lors de sa réunion du 11 juillet 2018, en nouvelle lecture, la commission spéciale du Sénat a adopté sans modification trente-neuf articles, dont seize tendant à maintenir la suppression par l'Assemblée nationale.

Mais, revenant largement à ses positions de première lecture, elle a adopté un total de trente-deux amendements, dont trente-et-un de ses rapporteurs.

• Elle est revenue à la position exprimée par le Sénat en première lecture sur dix-neuf articles concernant une quinzaine de domaines :

– **article 2** : le droit à l'erreur et le droit au contrôle ;

– **article 2 bis** : la poursuite de l'instruction des demandes en l'absence d'une pièce non essentielle du dossier ;

– **article 4 bis AA** : l'exonération temporaire de l'amende fiscale prévue pour les petites entreprises en cas d'erreur sur le prélèvement à la source ;

– **article 7** : l'expérimentation de la relation de confiance, en conservant toutefois la labellisation introduite par l'Assemblée nationale ;

– **article 7 bis** : la modulation de l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales en cas de redressement à la suite d'un constat de travail dissimulé ;

– **article 11** : l'expérimentation de l'approbation implicite des prises de décisions formelles ;

– **article 12** : la création de certificats d'information sur les normes applicables ;

– **article 16** : l'expérimentation différenciée d'une limitation de la durée des contrôles pour les PME et les TPE ;

– **article 17 bis** : la création à titre expérimental d'un « dispositif de médiation » entre les entreprises et l'administration ;

– **article 19** : les dispositions expérimentales relatives aux chambres d'agriculture ;

– **article 25 bis** : la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les obligations comptables des associations culturelles ;

– **article 25 bis A** : les règles relatives à la transparence financière des organismes souhaitant faire appel à la générosité du public ;

– **article 26 bis** : l’habilitation à légiférer par ordonnance sur les modes d’accueil de la petite enfance ;

– **article 29** : l’expérimentation du relayage ;

– **article 35 ter** : les mesures contre les recours abusifs relatifs aux installations soumises à autorisation environnementale ;

– **articles 40, 41, 42 et 46** : le dispositif de contrôle et d’évaluation de la loi.

• La commission spéciale du Sénat a par ailleurs supprimé des ajouts de l’Assemblée nationale en nouvelle lecture portant sur deux articles :

– **à l’article 10** : l’extension du champ d’application de la pratique des prises de décisions formelles par l’administration ;

– **à l’article 33** : l’extension de l’expérimentation de la substitution à l’enquête publique d’une consultation par voie électronique à tous les projets, et pas seulement ceux nécessaires à l’exercice d’une activité agricole, ainsi que la ratification de l’ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l’autorisation environnementale.

• Sur cinq articles, la commission spéciale du Sénat a tenté des rédactions de compromis, limitées au nombre de quatre en séance publique. Dans aucun de ces cas, la tentative n’emporte la conviction : ni la clarté du texte, ni son caractère opérationnel n’en seraient améliorées :

– **à l’article 2 bis A**, relatif au droit à l’erreur des collectivités locales, elle a limité son périmètre d’application aux petites collectivités. Mais cette solution n’a pas été retenue en séance publique, comme il sera précisé ci-après : cet article est donc le vingtième pour lequel le Sénat a finalement opté pour un retour à sa position politique de première lecture ;

– **à l’article 4 bis B** relatif à la publication des réponses de l’administration fiscale aux demandes de rescrits, sa commission spéciale a redonné une marge d’appréciation à l’administration ;

– **à l’article 4 ter** concernant l’accessibilité des données de l’administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l’occasion des mutations, elle n’a retenu que les mesures les plus simples de protection de la vie privée ;

– **à l’article 15 bis** relatif à l’expérimentation d’un référent unique doté d’un pouvoir de décision dans les maisons de services au public (MSAP), elle a

souhaité conditionner à l'accord de « *tous les participants signataires de la convention-cadre* » la désignation du responsable de la MSAP comme référent unique. Cette contrainte risque de limiter le champ de l'expérimentation, en créant des situations de blocage. Le texte actuel semble préférable : certains participants signataires de la convention-cadre pourront en effet se tenir à l'écart du processus sans pour autant empêcher l'expérimentation ;

– à l'**article 31** relatif à l'expérimentation du rescrit juridictionnel visant à sécuriser les grands projets et opérations complexes, elle a inscrit dans la loi le champ d'application des décisions administratives concernées.

● Le Sénat, en séance publique, a largement confirmé les choix de sa commission spéciale, en adoptant seulement quatre amendements, dont deux rédactionnels de sa commission, aux **articles 22 et 32**.

À l'**article 2 bis A**, il est revenu à sa rédaction de première lecture concernant le droit à l'erreur des collectivités locales.

Enfin, il a étrangement adopté un amendement portant article additionnel après l'**article 28**, à un stade de la procédure législative qui s'accommode mal, en principe, des articles additionnels. Le dispositif de cet article, qui tend à élargir les conditions d'accès au statut de grand établissement d'enseignement supérieur et de recherche, est au fond contradictoire avec l'article 28, d'où l'avis défavorable du Gouvernement et les critiques du rapporteur, conclues avec grande indulgence par un avis de sagesse.

● En définitive, il paraît approprié de retenir seulement deux amendements du Sénat en vue de l'amélioration légistique du texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale sous le n° 143 :

– à l'**article 22** : la coordination rédactionnelle introduite en séance à l'initiative de sa commission spéciale (*amendement n° 2*) ;

– à l'**article 32** : une correction matérielle utile, la rectification du décompte des alinéas dans le dispositif de coordination outre-mer (*amendement n° 3*).

Sous le bénéfice de ces ajustements mineurs, le projet de loi, sa cohérence politique préservée, pourra commencer à produire ses effets. Les premiers décrets d'application devraient être publiés à la rentrée. Le Conseil de la réforme pourra être mis en place et accompagner le processus d'application, d'expérimentation et de préparation concertée des ordonnances.



## EXAMEN EN COMMISSION

*La Commission spéciale a examiné, en vue de la lecture définitive, le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (TA 143) (M. Stanislas Guerini, rapporteur).*

**Mme la présidente Sophie Errante.** Mes chers collègues, par lettre datée du 26 juillet, le Premier ministre a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le projet de loi un État au service d'une société de confiance, en application de l'article 45 alinéa 4 de la Constitution.

En raison de l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale ne peut reprendre que le texte qu'elle a adopté en nouvelle lecture, modifié le cas échéant par un ou plusieurs amendements adoptés par le Sénat.

Je rappelle qu'en vertu de la décision du 15 janvier 2015 du Conseil constitutionnel, les amendements susceptibles d'être repris sont :

- soit les amendements adoptés par la commission qui n'ont pas été supprimés en séance publique,
- soit les amendements adoptés en séance publique,
- soit les modifications résultant de la combinaison d'amendements adoptés par le Sénat en commission et en séance publique.

Permettez-moi quelques mots sur le déroulement de cette réunion.

La lecture définitive n'est pas une troisième lecture. Notre commission n'a ni à élaborer un texte ni à proprement parler en adopter un, puisque celui-ci existe déjà : c'est le texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 26 juin dernier.

Notre commission spéciale n'a donc qu'à se prononcer sur les amendements déposés en séance et qui, parce qu'ils reprennent des amendements adoptés au Sénat, ont été déclarés recevables.

Je vais demander à notre rapporteur de nous présenter la liste des amendements sur lesquels il va donner un avis favorable.

**M. Stanislas Guerini, rapporteur.** Je vous propose d'exprimer seulement un avis favorable aux deux amendements rédactionnels que j'ai déposés. L'amendement n° 3 à l'article 22 et l'amendement n° 2 à l'article 32. Pour le surplus, je préconise de conserver sa cohérence au texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

**Mme la présidente Sophie Errante.** La commission spéciale accepte-t-elle ces amendements ?

*(Approbation).*

Pour terminer, je mets aux voix la proposition de notre rapporteur de retenir le texte n° 143 adopté par l'Assemblée en nouvelle lecture, modifié par les deux amendements n° 3 et n° 2 que nous avons acceptés.

*(Approbation).*

Avant de lever la séance, je rappelle à nos collègues membres du bureau que nous allons nous réunir immédiatement pour évoquer la mise en place du Conseil de la réforme.

**TABLEAU DES POSITIONS DE LA COMMISSION  
POUR L'EXAMEN DU PROJET DE LOI  
POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE**

Texte : TA 143

<b>N° Amdt</b>	<b>Place</b>	<b>Auteur</b>	<b>Groupe</b>	<b>Position de la commission</b>
3	22	M. GUERINI Stanislas	LaREM	Accepté
2	32	M. GUERINI Stanislas	LaREM	Accepté