

N° 6

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 octobre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **simplification et d'amélioration de la qualité du droit**,*

Par M. Hervé MAUREY,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1890, 2078, 2095 et T.A 376

Sénat : 130 (2009-2010), 3 et 5 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LA SIMPLIFICATION DU DROIT, ŒUVRE UTILE OU « ILLUSION DANGEREUSE » ?	11
A. LA SIMPLIFICATION DE NOTRE DROIT EST INDISPENSABLE	11
1. <i>La complexité du droit constitue une préoccupation importante de nos concitoyens.</i>	11
2. <i>L'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité du droit</i>	14
B. LES LIMITES DE LA SIMPLIFICATION	15
1. <i>La politique de simplification : des initiatives tous azimuts au cours des dernières années</i>	15
a) Des organismes chargés d'orienter la simplification.	16
b) La codification, véritable vecteur de simplification	17
2. <i>Tout peut-il être simplifié ? De la nécessité d'une certaine complexité du droit.</i>	18
II. LA LOI DE SIMPLIFICATION, UN OUTIL ADÉQUAT OU « INDIGNE DU PARLEMENT » ?	20
A. L'ŒUVRE DE SIMPLIFICATION DANS L'HISTOIRE PARLEMENTAIRE RÉCENTE	20
1. <i>Quatre textes de simplification promulgués depuis 2003</i>	20
2. <i>La mobilisation de la commission des Lois de l'Assemblée nationale</i>	23
B. DES TEXTES « INDIGNES DU PARLEMENT » ?	25
1. <i>L'intérêt limité de bon nombre de dispositions des lois de simplification</i>	25
2. <i>La complexité d'examen de ces textes par le Parlement</i>	26
3. <i>La complexité des textes visant à simplifier le droit</i>	27
4. <i>Une mise en application non accélérée</i>	29
C. UN RÉVÉLATEUR DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE FRANÇAISE	29
1. <i>La simplification, un sujet typiquement français ?</i>	30
2. <i>Les causes de la complexité du droit français</i>	30
a) L'inflation législative	30
b) Le recours à la procédure accélérée	32
c) Les lacunes des études d'impact	35
3. <i>Quelles alternatives aux lois générales de simplification ?</i>	36
III. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI, ILLUSTRATION DES DÉFAUTS DES LOIS DE SIMPLIFICATION	39
A. UN TEXTE SANS UNITÉ ET À L'ENJEU RÉDUIT	39
1. <i>Un texte lui-même complexe</i>	39
2. <i>Des modalités d'examen particulièrement médiocres</i>	40
a) La non communication du rapport du Conseil d'État	40
b) Des conditions d'examen très médiocres à l'Assemblée nationale	41
c) Des conditions d'examen très médiocres au Sénat.	42

B. UN TEXTE QUI S'ÉLOIGNE DE LA LOI DE SIMPLIFICATION PAR PLUSIEURS ASPECTS	43
1. Deux réformes de fond qui auraient mérité un texte spécifique	44
2. La transposition « en catimini » de la « directive services »	44
IV. LE CHAMP DE SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	47
V. UNE RÉFORME CONTESTABLE DU DROIT DE PRÉEMPTION	49
A. UNE RÉFORME DE FOND NOYÉE DANS UNE LOI DE SIMPLIFICATION	50
1. Un bouleversement du droit applicable en matière de préemption	50
2. Des conditions d'examen inadaptées à une réforme de cette ampleur	51
3. La nécessité de mener une réflexion d'ensemble sur les politiques foncières et d'aménagement	51
B. UNE REPRISE TARDIVE ET PARTIELLE DES PRÉCONISATIONS DU CONSEIL D'ETAT	52
1. Les préconisations du rapport du Conseil d'Etat de 2007	52
2. Une évolution de la jurisprudence administrative qui remet en question l'utilité de la réforme proposée	53
3. Une reprise partielle et déséquilibrée des préconisations du Conseil d'Etat	55
C. AU-DELÀ DE QUELQUES AMÉNAGEMENT TECHNIQUES UTILES, UNE RÉFORME QUI POURRAIT AVOIR DES EFFETS TRÈS NÉGATIFS	56
1. Quelques aménagements techniques opportuns mais limités	57
2. Une réduction de la capacité des collectivités à mener des politiques foncières et d'aménagement	58
3. Un risque accru de contentieux	59
VI. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	60
A. LA SUPPRESSION DE DISPOSITIFS ADOPTÉS DANS D'AUTRES TEXTES	60
B. LA CLARIFICATION OU LA PRÉCISION DE CERTAINES DISPOSITIONS	60
C. DE NOUVELLES DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION	61
D. LA SUPPRESSION DE CERTAINES DISPOSITIONS	62
EXAMEN DES ARTICLES	63
• <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales) Protection des usagers contre les variations anormales de leur facture d'eau	63
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (Articles L. 121-84-5 et L. 121-84-7 du code de la consommation) Encadrement des relations commerciales entre opérateurs de services de communications électroniques et consommateurs	68
• <i>Article 10</i> (Articles L. 421-4, L. 421-5, L. 421-6 et L. 421-8 du code de l'aviation civile) Adaptation à la « directive services » des règles applicables au personnel navigant de l'aviation civile	69
• <i>Article 12</i> (Article L. 261-11 du code de la construction et de l'habitation) Suppression de la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires	72
• <i>Article 13</i> (articles L. 213-11, L. 213-14-1 et L. 213-14-2 du code de l'environnement) Simplification du dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau	74

• <i>Article 15</i> (L. 326-3, L. 326-5 et L. 326-6 du code de la route) Simplification de la procédure d'exercice de la profession d'expert en automobile	77
• <i>Article 16</i> (Articles L. 214-6, L. 222-1, L. 233-3, L. 256-3 et L. 611-6 du code rural et de la pêche maritime) Simplification de procédures dans le code rural et de la pêche maritime	80
• <i>Article 16 bis (nouveau)</i> (Article L. 642-2 du code rural et de la pêche maritime) Recours au même organisme de contrôle pour les producteurs de cidre sous plusieurs signes de qualité et de l'origine	83
• <i>Article 16 ter (nouveau)</i> (Article L. 653-3 du code rural et de la pêche maritime) Suppression de l'agrément par l'État des organismes de sélection des espèces canines et félines	84
• <i>Article 17 ter</i> (article L. 1321-5 du code de la santé publique) Spécifications techniques auxquelles doivent répondre les laboratoires d'analyse de l'eau participant à un marché public	85
• <i>Article 18</i> (art. L. 1331-7, L. 1331-7-1 [nouveau], L. 1331-8 et L. 1331-11 du code de la santé publique) Simplification du régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques	87
• <i>Article 19</i> (Articles L. 1334-3, L. 1334-4 et L. 1334-4-1 [nouveau] du code de la santé publique) Simplification des règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb	91
• <i>Article 27 quinquies</i> (Article L. 213-3 du code de la route) Direction ou gérance d'une auto-école	95
• <i>Article 27 sexies</i> (Articles L. 621-16, L. 621-17, L. 621-21, L. 621-22, L. 621-26 et L. 621-28 du code rural et de la pêche maritime) Instauration d'un régime déclaratif pour l'activité de collecte des céréales	99
• <i>Article 38</i> (Article L. 213-3 du code de l'aviation civile) Lutte contre les incendies d'aéronefs et prévention du péril animalier sur les aérodromes civiles	100
• <i>Article 39</i> (art. L. 218-72 du code de l'environnement) Possibilité pour l'État de mettre le coût de récupération d'éléments de cargaison perdus en mer et susceptibles de présenter un risque pour l'environnement à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire	102
• <i>Article 54 quater</i> (art. L. 115-31 et L. 215-1 du code de la consommation ; art. L. 1515-6 et L. 3335-9 du code de la santé publique ; art. L. 218-5, L. 218-26, L. 218-28, L. 218-36, L. 218-53, L. 218-66, L. 437-1 et L. 581-40 du code de l'environnement ; art. L. 751-6 du code de commerce ; art. L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 116-2 du code de la voirie routière ; art. L. 142-4 du code de la route ; art. L. 150-13 du code de l'aviation civile ; art. L. 214-20, L. 221-6, L. 231-2 et L. 251-18 du code rural ; art. L. 122-3 et L. 323-2 du code forestier ; art. L. 323-1 et L. 323-2 du code forestier de Mayotte ; art. 33 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles ; art 2 de l'ordonnance n° 58-904 du 26 septembre 1958 relative à diverses dispositions d'ordre financier (éducation nationale) Actualisations sémantiques diverses dans le domaine de l'environnement	106
• <i>Article 54 sexies (nouveau)</i> (article L. 1333-2 du code de la défense) Consultation de l'Autorité de sûreté nucléaire sur le décret en Conseil d'Etat précisant les conditions d'autorisation des mouvements de matières nucléaires	108
• <i>Article 83 A</i> (Articles L. 210-1 et L. 210-3 du code de l'urbanisme) Dispositions générales en matière de droit de préemption	111
• <i>Article 83 B</i> (Articles L. 211-1 à L. 213-30 du code de l'urbanisme) Réforme des droits de préemption	112

• <i>Article 83 bis</i> (Articles L. 142-7, L. 143-1, L. 214-1, L. 214-3, L. 240-1, L. 311-3, L. 314-4 du code de l'urbanisme, L. 616 du code de la construction et de l'habitation, L. 541-29 du code de l'environnement, L. 12-2 et L. 24-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales, 1594-0 G du code général des impôts, L. 109-1 du code minier, L. 1321-2 du code de la santé publique, 10-1 de la loi du 31 décembre 1975, 21 de la loi du 17 juillet 1978, 10 de la loi du 18 juillet 1985, 9 de la loi du 26 mars 1996, 67 de la loi du 27 décembre 2008, L. 711-4 du code de commerce, L. 1112-4 à L. 1112-6 du code général de la propriété des personnes publiques) Dispositions de coordination découlant de la réforme du droit de préemption	121
• <i>Article 84</i> (Article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) Expropriation d'un bien soumis au droit de préemption	121
• <i>Article 85</i> (Articles 6-1, 6-2 et 8-1 de la loi n°46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts) Mise en conformité de l'exercice de la profession de géomètre-expert avec le droit communautaire	122
• <i>Article 86</i> (Article L. 321-9 du code de la construction et de l'habitation) Modalités de révision des loyers de certaines catégories de logements locatifs conventionnés	126
• <i>Article 87</i> (Article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation) Transformation des conventions globales de patrimoine conclues entre les organismes HLM et l'État en conventions d'utilité sociale	129
• <i>Article 87 bis (nouveau)</i> (Article L. 423-15 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Simplification du régime d'avances entre organismes HLM	132
• <i>Article 87 ter (nouveau)</i> (Articles L. 443-12 et L. 451-5 du code de la construction et de l'habitation) Suppression de l'avis de France Domaine sur les conditions financières de la vente de logements entre organismes HLM	132
• <i>Article 87 quater (nouveau)</i> (Article L. 423-6 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Simplification du régime de la commande publique pour les organismes HLM	133
• <i>Article 87 quinquies (nouveau)</i> (Article L. 423-15 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Prêts participatifs entre organismes HLM	134
• <i>Article 95</i> (Article L. 211-1 du code de l'aviation civile) Suppression du renvoi à un décret d'application	135
• <i>Article 99</i> (Article 65 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt) Suppression d'une disposition inappliquée	136
• <i>Article 100 bis (nouveau)</i> (Article 28 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique) Abrogation d'un article de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique	138
• <i>Article 125 (supprimé)</i> (Art. L. 218-73 et L. 432-2 du code de l'environnement) Simplification du régime des sanctions des pollutions aquatiques et marines	139
• <i>Article 141</i> (Section 4 du chapitre I ^{er} du titre I ^{er} du livre III, chapitre V du titre I ^{er} du livre III, section 2 du chapitre V du titre I ^{er} du livre III, articles L. 313-13 et L. 522-1 du code de la construction et de l'habitation, article 85 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier) Clarifications et abrogation de dispositions obsolètes ou réglementaires dans le code de la construction et de l'habitation	141
• <i>Article 143</i> (art. L. 224-4 et L. 222-5 du code de l'environnement) Abrogation d'une disposition relative aux stations-services redondante avec les règles applicables aux installations classées	145
• <i>Article 143 bis (nouveau)</i> (Article L. 541-10-2 du code de l'environnement) Affichage séparé des coûts de collecte et recyclage des déchets d'équipements électriques et électroniques jusqu'en 2013	147
• <i>Article 153</i> (Art. L. 127-1 à L. 127-10 [nouveaux] du code de l'environnement) Habilitation du Gouvernement en vue de transposer la directive du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique européenne	148

- *Article 154* (Articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement, L. 123-4 du code de l'aviation civile) **Habilitation du Gouvernement en vue de transposer la directive du 19 novembre 2008 relative aux quotas d'émissions et de gaz à effet de serre des activités aériennes**.....154
- *Article 155* **Habilitation du Gouvernement en vue d'adapter les règles de sûreté dans le domaine de l'aviation civile à la réglementation européenne**.....156
- *Article 157* **Dispositions d'entrée en vigueur des articles 83 A, 83, 53 bis et 84, et dispositions transitoires relatives aux droits de préemption**.....157

ANNEXE I LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....159

ANNEXE II TRAVAUX DE LA COMMISSION163

Mesdames, Messieurs,

Déposée par Jean-Luc Warsmann le 7 août 2009, la présente proposition de loi a été examinée par le Conseil d'État en octobre 2009 puis adoptée par l'Assemblée nationale le 2 décembre 2009. Notre Haute assemblée est amenée à examiner ce texte près de dix mois après son adoption par les députés.

Comme pour les textes de 2003, 2004 et 2009, votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie de près d'une trentaine de dispositions relevant de son champ de compétence.

Le présent texte s'inscrit dans la droite ligne de la démarche de simplification du droit amorcée au début des années 2000. Outre la simplification des formalités administratives ou la codification, elle comprend un volet de simplification par la voie législative. Le présent texte constitue en effet le cinquième texte de simplification examiné par le Parlement depuis 2003.

Au-delà de l'examen des articles de la présente proposition de loi, votre commission pour avis a souhaité s'interroger sur la démarche de simplification adoptée depuis 2003. En effet, en dépit de la multiplication des lois de simplification, votre commission relève que l'inflation législative n'a pas cessé et a conduit à un droit de plus en plus complexe. Gérard Larcher l'a souligné le 6 avril dernier lors de l'installation du groupe de travail sur la qualité de la loi : « *Le législateur s'exténue à produire des textes que les citoyens ne comprennent pas. (...) Il y a là un risque de creusement d'une « fracture démocratique » qui n'est pas acceptable* ».

S'agissant du présent texte, votre commission a donc cherché à répondre aux questions suivantes : la simplification du droit est-elle utile ? Les lois générales de simplification sont-elles l'outil adéquat pour la simplification ? En quoi la présente proposition de loi est-elle représentative des lois générales de simplification ?

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA SIMPLIFICATION DU DROIT, ŒUVRE UTILE OU « ILLUSION DANGEREUSE » ?

Votre rapporteur pour avis s'est interrogé sans *a priori* sur l'œuvre de simplification du droit. Au terme de ses réflexions, il apparaît que celle-ci est une nécessité, notamment car il s'agit d'une exigence de nos concitoyens. Pour autant, la complexité du droit, si elle connaît des excès, en reste une caractéristique intrinsèque, ce qui conduit une partie de la doctrine à considérer la simplification du droit comme une « *illusion dangereuse* »¹.

A. LA SIMPLIFICATION DE NOTRE DROIT EST INDISPENSABLE

1. La complexité du droit constitue une préoccupation importante de nos concitoyens.

Votre rapporteur pour avis a pu faire l'expérience, au cours des derniers mois, de **la complexité extrême du droit français**. La réforme de la taxe professionnelle en a constitué la plus claire illustration : l'article du projet de loi de finances pour 2010 procédant à cette réforme comprenait en effet plus de 1 200 alinéas et plus d'une centaine de pages.

Lors de son intervention devant notre Haute assemblée dans le cadre du débat général sur les recettes des collectivités territoriales et la suppression de la taxe professionnelle, notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des Finances, avait souligné le caractère très largement abscons de l'article concerné.

Si le législateur lui-même n'est pas apte à comprendre l'intégralité des textes qu'il examine, comment le simple citoyen peut-il faire face à la complexité du droit ? Comment par exemple, le maire d'une commune rurale peut-il appliquer la contribution économique territoriale, remplaçante de la taxe professionnelle, alors que son texte fondateur reste aussi difficilement compréhensible ?

¹ Jean-Marie Pontier, « La simplification, illusion dangereuse », *AJDA*, 2005, p. 345.

**Extrait du débat général sur les recettes des collectivités territoriales
et la suppression de la taxe professionnelle – Sénat, 19 novembre 2009**

(...)

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. En outre, ce texte vampirise quelque peu le contenu de ce projet de loi de finances pour 2010.

Troisièmement, je formulerai une remarque de forme, qui porte sur la rédaction de ce texte. Il compte 135 pages et plus de 1 200 alinéas, alors que celui qui créait la taxe professionnelle tenait en 3 ou 4 pages, selon les polices de caractères !

M. Pierre Hérisson. C'était avant ! (*Sourires.*)

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Je ne résiste pas à la tentation de vous en lire quelques lignes pour les soumettre à votre attention. Il s'agit d'une partie – une partie seulement ! – des modalités de calcul de la dotation de compensation qui doit être versée au bloc communal à partir de 2011, car la citation complète serait trop longue. Le premier terme de la comparaison permettant d'établir si une collectivité a droit à une compensation comprend la somme « *des compensations versées au titre de l'année 2010 en application des dispositions mentionnées aux I, II, III, IV et V du 9.2.5. de l'article 2 de la loi n° 000 du 0000 précitée, ainsi que du montant versé pour l'année 2010 au titre de la compensation des exonérations prévues par les dispositions, dans leur version en vigueur au 31 décembre 2009, de l'article 1465 A, des 1 quinquies et 1 sexies de l'article 1466 A et de l'article 1466 C du présent code dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 ; diminuée de la diminution – vous conviendrez que cette formule mérite être soulignée ! (Rires sur l'ensemble des travées. – Mme la ministre sourit) – prévue en application du 1 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) opérée au titre de l'année 2010, minorée du produit de la différence, si elle est positive, entre la base imposable de taxe professionnelle de France Télécom au titre de 2003 et celle au titre de 2010, par le taux de taxe professionnelle applicable en 2002* ». (*Exclamations amusées.*)

M. Pierre-Yves Collombat. Où est le verbe ? (*Sourires.*)

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Certes, il s'agit d'un court extrait, mais qui me semble révélateur du contenu de ces 135 pages. Madame la ministre, monsieur le ministre, voilà trois ans, le Conseil constitutionnel a censuré un travail d'orfèvre que le Sénat avait mis une journée entière – c'était un dimanche ! – à mettre en forme, parce qu'il estimait qu'il n'était pas lisible ou intelligible par un citoyen doté d'une capacité d'entendement ordinaire.

Au-delà de cet exemple ponctuel, **la complexité extrême du droit a notamment été soulignée par le Conseil d'État dans son rapport annuel de 2006**, « *Sécurité juridique et complexité du droit* » : le Conseil relève par exemple que le code du travail comptait en 2006 2 000 pages, tandis que le code général des impôts comptait 2 500 pages et 4 000 articles législatifs et réglementaires.

Dans son rapport sur la présente proposition de loi, notre collègue député Etienne Blanc a cité en exemple le cas du contentieux sur les procédures collectives prévues par la loi de sauvegarde des entreprises : d'après les informations communiquées par la Cour de Cassation, 30 à 35 %

du contentieux en la matière s'explique par l'inintelligibilité de certains éléments du texte¹.

Cette complexité a un coût :

– **elle rend l'accès au droit complexe pour les citoyens** : estimant que « *la complexité croissante des normes menace l'État de droit* »², le Conseil d'État s'est inquiété de l'existence d'une « fracture juridique » au sein de la population. Selon lui, « *une partie de la population se trouve marginalisée par un droit devenu trop complexe tandis que d'autres acteurs s'accommodent de la complexité, voire l'exploitent à leur profit* »³ ;

– **elle nuit à la sécurité juridique** indispensable au dynamisme des entreprises et **pèse plus généralement sur la compétitivité de notre pays**. Comme l'a souligné le Conseil d'État, « *le droit, au lieu d'être un facteur de sécurité, devient un facteur d'inquiétude et d'incertitude* »⁴.

Comme le relevait notre collègue député Etienne Blanc en 2003, « *la complexité du droit a un coût. Elle a un coût pour les citoyens qui doivent le connaître, le comprendre et faire valoir leurs droits. Elle accroît les risques d'inégalité et d'insécurité. Pour les pouvoirs publics, cette complexité présente un coût de gestion. Elle pèse sur la qualité et la lisibilité de l'action publique* »⁵.

Ces coûts ont été avancés comme justification de la mise en œuvre d'une politique déterminée de simplification, le Gouvernement jugeant que « *la complexité croissante de notre droit est devenue une source de fragilité pour notre société et notre économie. En effet, il devient de plus en plus long et difficile pour l'usager comme pour le juriste de connaître avec certitude les droits et obligations qui s'attachent à une situation particulière. Cette obscurité en elle-même regrettable dans un état de droit peut en outre constituer un obstacle à l'éventuelle implantation sur notre territoire d'investisseurs étrangers* »⁶.

C'est pourquoi **les Français sont attachés à la simplification du droit** : comme l'a souligné notre collègue Bernard Saugey, elle « *répond (...) à une attente forte de nos concitoyens, déroutés par l'abondance et la complexité des normes, de nos entreprises, freinées dans leurs initiatives par la multiplicité des démarches administratives à accomplir, et des administrations publiques elles-mêmes conscientes que l'inflation des textes et*

¹ Rapport n° 2095 (XIII^{ème} législature) fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, Etienne Blanc, p. 31.

² Conseil d'État, « Sécurité juridique et complexité du droit », Rapport annuel 2006, p. 233.

³ Conseil d'État, Ibid. p. 273.

⁴ Conseil d'État, Ibid., p. 234.

⁵ Rapport n° 752 (XII^{ème} législature) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification et de codification du droit, Etienne Blanc, p. 15.

⁶ Exposé des motifs du projet de loi portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de simplification et de codification du droit.

leur insuffisante clarté nuisent à l'efficacité de l'action des pouvoirs publics et en augmentent sensiblement le coût »¹.

2. L'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité du droit

Au-delà de l'importance de la simplification du droit pour nos concitoyens, le juge constitutionnel a souligné l'enjeu représenté par cette dernière dans plusieurs de ses décisions.

Examinant la conformité à la Constitution de la loi du 16 décembre 1999², le Conseil Constitutionnel a affirmé que **les mesures de simplification et de codification du droit répondent à « l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité du droit »³.**

Dans le fil du raisonnement qui l'a conduit à consacrer l'existence de cet objectif à valeur constitutionnelle, le Conseil a estimé que l'égalité devant la loi et la « garantie des droits » consacrées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 « *ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile* ». Le non respect de cet objectif conduirait en outre à restreindre l'exercice des droits et libertés figurant également dans la Déclaration des droits de l'homme.

Extrait de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-421 DC

(...)

13. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er}, auquel fait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ;

(...)

¹ Rapport n° 36 (2007-2008) fait au nom de la commission des Lois, Bernard Saugey, p. 9.

² Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

³ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes.

Prise sous l'influence du droit européen et du droit communautaire, **cette décision a été confirmée à deux reprises par le Conseil constitutionnel** :

– en 2002, le Conseil a affirmé que « *le principe de clarté de la loi (...) et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi (...) imposent [au législateur], afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* »¹ ;

– saisi de la loi de 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le Conseil a confirmé sa jurisprudence de 1999 en reprenant exactement les mêmes termes².

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs mis en pratique les principes qu'il a consacrés **en censurant des dispositions jugées trop complexes**.

Le dispositif de plafonnement des niches fiscales adopté par le Parlement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006 a ainsi été censuré, le Conseil jugeant notamment « *qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel : "Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée"* »³.

B. LES LIMITES DE LA SIMPLIFICATION

1. La politique de simplification : des initiatives tous azimuts au cours des dernières années

La simplification a été placée **au cœur de la politique de réforme de l'État à partir du début des années 2000**. Elle a ainsi été mise en avant le 3 juillet 2002 par notre collègue Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, lors de son discours de politique générale.

¹ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale.

² Considérant 5 de la décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

³ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.

Outre un programme législatif de simplification que votre rapporteur pour avis évoquera par la suite, ainsi que des initiatives en matière de simplification des formalités administratives, cette politique est marquée par deux volets importants :

- la création d'organismes à qui sont confiées des missions de simplification ;
- la relance du processus de codification.

a) Des organismes chargés d'orienter la simplification.

L'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 2003¹ a institué le **Conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA)**.

Cette instance avait pour objectif de permettre des échanges de vue sur les mesures à prendre en matière de simplification. Composé d'élus et de personnalités qualifiées², le COSA « formule toute proposition pour simplifier la législation et la réglementation ainsi que les procédures, structures et le langage administratifs »³. Les compétences et l'organisation de cet organisme ont été précisées par le décret n° 2003-1099 du 20 novembre 2003.

**Compétences et organisation du COSA
(décret du 20 novembre 2003)**

L'article 1^{er} précise les modalités de nomination des membres du COSA :

- les six parlementaires sont désignés par le président de leur assemblée respective ;
- les élus locaux sont désignés par les présidents des associations d'élus (Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France) ;
- les personnalités qualifiées sont proposées par le ministre chargé de la réforme de l'État et le ministre chargé des petites et moyennes entreprises.

L'article 5 définit les missions du Conseil :

- il est saisi pour avis du programme annuel de simplification des formalités et des procédures administratives ;
- il donne un avis au Premier ministre sur le rapport adressé par le Gouvernement au Parlement portant sur les mesures de simplification ;
- il peut être saisi par les ministres de toute mesure de simplification envisagée et plus particulièrement des projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions de simplification administrative.

L'article 6 prévoit qu'il adresse chaque année un rapport du Premier ministre formulant notamment des propositions de simplification.

¹ Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

² L'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 2003 indique que le Conseil est composé de : trois députés, trois sénateurs, un conseiller régional, un conseiller général, un maire et six personnalités qualifiées.

³ Les compétences et l'organisation du COSA sont précisés par le décret n° 2003-1099 du 20 novembre 2003.

Votre rapporteur pour avis relève cependant que le COSA n'a remis qu'un rapport en 2006. Ses membres ont été nommés en janvier 2004 pour cinq ans mais n'ont pas été renouvelés en janvier 2009.

Le 6° du I de l'article 33 de la présente proposition de loi prévoit d'ailleurs la suppression du COSA.

Outre le COSA, un décret du 12 février 2003 a mis en place une délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), chargée de susciter et de coordonner les initiatives en faveur de la simplification du droit, des procédures et des formalités administratives.

Des circulaires du Premier ministre des 26 août et 30 septembre 2003 ont fait de la simplification **un objectif de gestion de l'action publique**. Pour veiller à la maîtrise de l'inflation normative et améliorer la qualité de la réglementation, chaque ministère a été invité à se doter d'une charte de qualité et à désigner un haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation.

Ces initiatives se sont poursuivies plus récemment, notamment avec la création en 2006 de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) née de la fusion de quatre organismes dédiés à la réforme de l'État : la DUSA, la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et la direction de la réforme budgétaire (DRB).

La création d'instances consultatives mais également de structures spécifiques au sein des services de l'État chargés de la simplification illustre l'intégration de cette problématique au sein de l'action de l'État depuis le début des années 2000.

b) La codification, véritable vecteur de simplification

La codification constitue **un pan essentiel de la simplification du droit**. Elle est reconnue par tous comme une grande avancée en matière de simplification.

Comme l'a souligné notre collègue député Jean-Luc Warsmann, il s'agit d'un « *facteur de plus grande lisibilité et d'accessibilité de notre droit* »¹. Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Pierre Delvolvé, professeur de droit, sceptique sur la portée des lois de simplification a estimé que la codification à droit constant constituait la véritable simplification : **elle permet en effet, en unifiant le droit d'une matière dans un ensemble homogène, d'améliorer l'accessibilité et l'intelligibilité du droit.**

¹ *Rapport sur la qualité et la simplification du droit, Jean-Luc Warsmann, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, décembre 2008, p. 99.*

Relancée en 1989 avec la création de la Commission supérieure de codification¹, la politique de codification s'est concrétisée par un large recours à la législation par voie d'ordonnance dans le cadre des lois de simplification de 1999, de 2003 et 2004.

Un travail gigantesque a été accompli en la matière : près d'une soixantaine de codes sont aujourd'hui accessibles sur le site Internet « *Legifrance* ». Jean-Luc Warsmann notait en décembre 2008 que les lois de simplification de 2003 et 2004 ont conduit à refondre 33 codes et à en créer près d'une vingtaine, saluant « *un outil d'amélioration de l'accès et de la lisibilité de la réglementation car [la codification] permet de regrouper des textes épars tout en les clarifiant, par l'actualisation de leur terminologie, et en les reclassant conformément à la hiérarchie des normes* »².

L'œuvre de codification, « *le progrès majeur des années 1990 sur l'accessibilité du droit* »³, n'est cependant pas encore achevée. Certains codes sont en cours de préparation, à l'exemple du code des transports et du code de l'énergie. L'article 15 du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, en cours de discussion au Parlement, prévoit d'ailleurs une prorogation de six mois de l'habilitation du Gouvernement à adopter par voie d'ordonnance la partie législative de ces codes. D'autres codes pourraient utilement être créés, à l'exemple d'un code général de la commande publique, comme l'a indiqué lors de son audition M. Pierre Delvolvé. Jean-Luc Warsmann a évoqué quant à lui la nécessaire refonte du code général des impôts, aujourd'hui largement illisible⁴.

2. Tout peut-il être simplifié ? De la nécessité d'une certaine complexité du droit.

La doctrine se montre sceptique – voire franchement critique – **à l'égard de la simplification du droit**, évoquant une « *illusion dangereuse* » ou encore le « *dernier credo des crédules* »⁵.

Soucieux que notre droit ne pèche pas par excès de complexité, votre rapporteur pour avis estime cependant que celle-ci est **en partie inévitable voire nécessaire** comme l'a confirmé Jean-Marie Pontier, professeur de droit public, lors de son audition.

Notre société étant de plus en plus complexe, il n'est pas anormal que le droit, qui cherche à prendre au mieux en compte la réalité, soit lui-même

¹ Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission supérieure de codification.

² *Ibid.*, p. 99.

³ Conseil d'État, *Ibid.*, p. 329.

⁴ Rapport sur la qualité et la simplification du droit, *Ibid.*, p. 101.

⁵ Pierre –Yves Monjal, « *Simplifiez, simplifiez, il en restera toujours quelque chose...* », in : *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 2, 2003, p. 343.

complexe. Comme l'indique Amicie Maucour-Isabelle, « *le droit est (...) intrinsèquement complexe. Sa finalité consiste à répondre aux attentes sociales nouvelles et il doit sans cesse s'adapter à l'évolution de la société en trouvant des réponses nouvelles et appropriées à ces transformations* »¹. Bertrand Sellier a même quant à lui souligné qu' « *on ne peut vouloir plus de garanties, de protections et inversement réclamer des textes intelligibles au commun des mortels* »².

En conséquence, la doctrine est sceptique vis-à-vis de la notion de simplification, évoquant « *une croyance un peu naïve en la possibilité de simplifier* »³. Le Conseil d'État relève quant à lui que « *l'effort de simplification du droit ne conduit pas, dans l'immense majorité des cas, à une réduction du nombre d'articles ou de dispositions applicables, voire entraîne, au contraire, un alourdissement de certains textes, ce qui ne peut que rendre plus incertaine l'apport concret pour les citoyens de telles mesures* »⁴.

Certains jugent même que la simplification présente des risques, à l'exemple de Jean-Marie Pontier qui estime que « *il peut être dangereux de vouloir simplifier à tout prix. La diversité du vocabulaire est l'expression de la recherche d'une plus grande précision. Les mots ne sont pas, nous le savons, substituables les uns aux autres* »⁵. Il affirme que « *en matière juridique, simplifier peut aussi entraîner des complications supplémentaires lorsqu'il va s'agir d'appliquer la règle* »⁶.

Votre rapporteur pour avis est sensible à ces arguments. Pour autant, il juge qu'un effort de simplification doit être mené. Il estime cependant qu'une attention toute particulière doit être portée à **la complexité formelle du droit**, qui rend souvent ce dernier illisible et inaccessible à beaucoup de nos concitoyens.

¹ Amicie Maucour-Isabelle « *La simplification du droit : des réformes sans définition matérielle* », *AJDA*, 2005, p. 303.

² Bertrand Sellier, « *Les limites de la simplification* », *Petites Affiches*, 24 mai 2007 n° 104, p. 28.

³ Bertrand Sellier, *Ibid.*, p. 28.

⁴ Conseil d'État, *Ibid.*, p. 49.

⁵ Jean-Marie Pontier, « *Brèves remarques sur la simplification du droit* », in : « *La simplification du droit* », p. 10.

⁶ Jean-Marie Pontier, *Ibid.*, p. 11.

II. LA LOI DE SIMPLIFICATION, UN OUTIL ADÉQUAT OU « INDIGNE DU PARLEMENT » ?

Après s'être intéressé à la démarche de simplification du droit elle-même, votre rapporteur pour avis s'est interrogé sur l'intérêt des lois générales de simplification du droit.

Depuis le début des années 2000, ces textes sont en effet devenus l'élément moteur du processus de simplification en France. Or on peut s'interroger sur la pertinence de cet outil, certains allant jusqu'à juger ces textes « *indignes du Parlement* »¹. Votre rapporteur pour avis estime que d'autres méthodes de simplification pourraient utilement leur être préférées.

A. L'ŒUVRE DE SIMPLIFICATION DANS L'HISTOIRE PARLEMENTAIRE RÉCENTE

1. Quatre textes de simplification promulgués depuis 2003

Depuis le début des années 2000, quatre lois de simplification ont été votées par le Parlement :

- la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ;
- la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit ;
- la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit ;
- la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Dans le cadre de la « *démarche permanente* »² que constitue la simplification du droit, la loi joue donc un rôle essentiel, chacun des quatre textes cités constituant « *une étape nouvelle sur un long chemin qui en comprendra d'autres* »³.

Outre les dispositions de simplification contenues dans ces textes, ces derniers ont donné lieu à **un déluge de textes d'application**.

Les lois de 2003 et 2004 comptaient en effet de très nombreuses habilitations du Parlement au Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance. **Le Parlement s'est ainsi dessaisi d'une large partie du travail législatif de simplification et de codification.**

¹ Expression utilisée par le professeur Pierre Delvolvé lors de son audition par votre rapporteur pour avis. M. Delvolvé juge en effet ces textes « administratifs ».

² Rapport n° 5 (2004-2005) fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de simplification du droit, Bernard Saugey, p. 13.

³ Rapport n° 5 (2004-2005), *Ibid.*, p. 11.

L'impressionnante liste des ordonnances, portant sur un éventail très large de sujets, prises sur le fondement de la loi de 2004 est de ce point de vue révélatrice : elle montre que le Parlement s'est tenu à l'écart d'une large partie du processus de simplification.

**Ordonnances prises sur le fondement
de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit**

– ordonnance n° 2004-1382 du 20 décembre 2004 portant adaptation de dispositions législatives relatives à la comptabilité des entreprises aux dispositions communautaires dans le domaine de la réglementation comptable ;

– ordonnance n° 2005-136 du 17 février 2005 relative à la garantie de la conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur ;

– ordonnance n° 2005-171 du 24 février 2005 simplifiant les procédures de constitution et de réalisation des contrats de garantie financière ;

– ordonnance n° 2005-174 du 24 février 2005 relative à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours ;

– ordonnance n° 2005-303 du 31 mars 2005 portant simplification des règles de transfert de propriété des instruments financiers admis aux opérations d'un dépositaire central ou livrés dans un système de règlement et de livraison ;

– ordonnance n° 2005-389 du 28 avril 2005 relative au transfert d'une partie du personnel de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines à la Caisse des dépôts et consignations ;

– ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au service public du changement d'adresse ;

– ordonnance n° 2005-406 du 2 mai 2005 simplifiant le régime juridique des établissements de santé ;

– ordonnance n° 2005-429 du 6 mai 2005 modifiant le code monétaire et financier (Partie législative) ;

– ordonnance n° 2005-461 du 13 mai 2005 relative aux Français établis hors de France ;

– ordonnance n° 2005-554 du 26 mai 2005 relative à diverses mesures de simplification dans le domaine agricole ;

– ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales ;

– ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 modifiant le code des juridictions financières ;

– ordonnance n° 2005-648 du 6 juin 2005 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs ;

– ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics ;

– ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques ;

– ordonnance n° 2005-651 du 6 juin 2005 relative à la garantie des droits des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales ;

– ordonnance n° 2005-652 du 6 juin 2005 relative au registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel et créant un registre des options ;

– ordonnance n° 2005-654 du 8 juin 2005 portant allègement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs et suppression des schémas multimodaux de services collectifs de transport ;

– ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction ;

– ordonnance n° 2005-656 du 8 juin 2005 relative aux règles de fonctionnement des juridictions de l'incapacité ;

- ordonnance n° 2005-657 du 8 juin 2005 relative à la tenue d'audiences à l'aide d'un moyen de communication audiovisuelle et modifiant le code de justice administrative ;
- ordonnance n° 2005-658 du 8 juin 2005 portant modification de diverses dispositions relatives à l'obligation d'assurance dans le domaine de la construction et aux géomètres experts ;
- ordonnance n° 2005-659 du 8 juin 2005 simplifiant la procédure de déclassement de biens du réseau ferré national ;
- ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et à la transformation de l'établissement public Agence nationale de valorisation de la recherche en société anonyme ;
- ordonnance n° 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives ;
- ordonnance n° 2005-731 du 30 juin 2005 relative à la simplification et à l'adaptation du droit dans les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi ;
- ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation ;
- ordonnance n° 2005-804 du 18 juillet 2005 relative à diverses mesures de simplification en matière de sécurité sociale ;
- ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets ;
- ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires ;
- ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libertés consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels ;
- ordonnance n° 2005-861 du 28 juillet 2005 relative à l'établissement des comptes consolidés des entreprises d'assurance et des établissements de crédit ;
- ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés ;
- ordonnance n° 2005-866 du 28 juillet 2005 transformant le groupement d'intérêt public dénommé « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies » en société anonyme ;
- ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés ;
- ordonnance n° 2005-1039 du 26 août 2005 portant modification du régime de reconnaissance de la capacité professionnelle des transporteurs routiers et simplification des procédures d'établissement de contrats types ;
- ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions ;
- ordonnance n° 2005-1044 du 26 août 2005 relative à l'exercice et à l'organisation de la profession d'architecte ;
- ordonnance n° 2005-1086 du 1^{er} septembre 2005 instaurant un règlement transactionnel pour les contraventions au code de commerce et au code de la consommation et portant adaptation des pouvoirs d'enquête et renforcement de la coopération administrative en matière de protection des consommateurs ;
- ordonnance n° 2005-1087 du 1^{er} septembre 2005 relative aux établissements publics nationaux à caractère sanitaire et aux contentieux en matière de transfusion sanguine ;
- ordonnance n° 2005-1091 du 1^{er} septembre 2005 portant simplification des conditions d'exercice de la profession de courtier en vins dit « courtier de campagne » ;
- ordonnance n° 2005-1092 du 1^{er} septembre 2005 relative au régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs ;

- ordonnance n° 2005-1127 du 8 septembre 2005 relative à diverses mesures de simplification dans le domaine agricole ;
- ordonnance n° 2005-1129 du 8 septembre 2005 portant simplification en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'élimination des déchets ;
- ordonnance n° 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- ordonnance n° 2005-1478 du 1^{er} décembre 2005 de simplification du droit dans le domaine des élections aux institutions représentatives du personnel ;
- 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 ;
- ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;
- ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005 modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme ;
- ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants ;
- ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005 instituant un interlocuteur social unique pour les indépendants ;
- ordonnance n° 2006-594 du 23 mai 2006 portant adaptation de la législation relative aux céréales et modifiant le titre VI du code rural ;
- ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport ;
- ordonnance n° 2006-637 du 1^{er} juin 2006 portant refonte du code de justice militaire ;
- ordonnance n° 2006-673 du 7 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale (partie législative).

Source : Sénat, *Bilan de l'application des lois*

La démarche engagée en 2003 et 2004 a cependant été bien perçue, le Conseil d'État estimant ainsi en 2006 que « *la relance de la démarche de simplification engagée en 2003 a (...) permis des progrès, dans la logique qui est la sienne de suppression des effets les plus néfastes de la sédimentation des textes* »¹.

2. La mobilisation de la commission des Lois de l'Assemblée nationale

Si les lois de simplification de 2003 et 2004 sont issues de projets de loi, celles de 2007 et 2009 sont issues de propositions de loi déposées par notre collègue député Jean-Luc Warsmann.

¹ Conseil d'État, *Ibid.*, p. 275.

La commission des lois de l'Assemblée nationale qu'il préside a en effet **décidé**, dans la droite ligne des deux premières lois de simplification, **de faire de la simplification « un de ses chantiers prioritaires »**¹.

Dans son rapport sur la présente proposition de loi, notre collègue député Etienne Blanc l'a confirmé : « *La commission des Lois a décidé de faire de la simplification du droit l'un des fils conducteurs de son action pour toute la durée de la XIII^{ème} législature. S'appuyant sur le constat largement partagé des effets extrêmement nocifs de la complexité du droit sur l'attractivité de notre pays, sur la compétitivité de nos entreprises et sur la vie quotidienne de nos concitoyens, elle a décidé de travailler activement et de façon pragmatique à l'adoption de mesures concrètes de simplification* »².

Cet engagement s'est concrétisé **par plusieurs initiatives** :

– le président de la commission des lois, **Jean-Luc Warsmann**, a été **nommé parlementaire en mission** auprès du Premier ministre sur la problématique même de la simplification du droit. Cette mission l'a conduit à s'interroger sur le sens et les modalités de la démarche de simplification et à formuler dans son rapport des propositions concrètes de simplification ;

– en outre, Jean-Luc Warsmann a affiché **l'ambition de déposer régulièrement des propositions de lois de simplification**, reprenant à son compte la position exprimée par Éric Woerth, alors ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, qui déclarait, lors de l'examen de la loi de 2007 à l'Assemblée nationale que la simplification devait être mise en œuvre par une voire deux lois spécifiques chaque année³. La présente proposition de loi est ainsi le troisième texte de simplification déposé en quatre ans par M. Warsmann ;

– **des moyens exceptionnels** ont été mobilisés par l'Assemblée nationale en faveur de la politique de simplification du droit : en 2007 les députés ont mis en place un site Internet intitulé « *Simplifions la loi* »⁴ destiné à faire remonter le ressenti des usagers. Par ailleurs, la présente proposition de loi est issue en partie du travail d'une « *équipe de juristes et de scientifiques tendant à identifier les normes désuètes, inappliquées ou contraires à des normes supérieures en matière pénale* »⁵. Autrement dit, elle a été en partie rédigée par un cabinet privé.

¹ Rapport sur la qualité et la simplification du droit, *Ibid.*, p. 84.

² Rapport n° 2095 (XIII^{ème} législature), *Ibid.*, p. 17.

³ Assemblée nationale, séance du 9 octobre 2007.

⁴ <http://simplifionslaloι.assemblee-nationale.fr/>.

⁵ Rapport n° 2095 (XIII^{ème} législature), *Ibid.*, p. 17.

B. DES TEXTES « INDIGNES DU PARLEMENT » ?

Lors de ses auditions, votre rapporteur pour avis a pu constater le scepticisme de nombre de ses interlocuteurs sur le concept même de lois générales de simplification du droit, le professeur Pierre Delvolvé allant jusqu'à estimer qu'il s'agissait de textes « *indignes du Parlement* ».

Sans partager les propos précédents, votre rapporteur pour avis estime néanmoins que **les lois générales de simplification ne sont qu'un outil imparfait de simplification du droit.**

Dans son rapport rédigé en tant que parlementaire en mission, Jean-Luc Warsmann a présenté ce que sont, à ses yeux, les avantages des lois de simplification :

« Les avantages de la loi de simplification sont nombreux. Elle permet de traiter à la fois de sujets importants de modernisation mais aussi de corriger de nombreuses dispositions législatives mal rédigées, dépassées ou même de petites "scories" qui, bien que mineures, peuvent être source d'insécurité juridique.

En un seul texte, donc en un seul passage au Conseil d'État et un seul débat au Parlement, sont regroupées des mesures de tous les ministères, qui devraient, autrement, les porter par eux-mêmes. Elle est donc économie du temps du Gouvernement et du Parlement. Par ailleurs, les mesures sont, pour la plupart, consensuelles et le débat parlementaire est rapide. »¹

Votre rapporteur pour avis ne partage pas cette analyse et estime que les éléments présentés comme des avantages constituent au contraire les principaux défauts des lois générales de simplification.

1. L'intérêt limité de bon nombre de dispositions des lois de simplification

Les lois de simplification qui se sont succédées depuis 2003 comprennent **un nombre important de dispositions à la portée réduite.**

De nombreux articles de ces textes ne consistent ainsi qu'en des modifications formelles du droit en vigueur. Quelques exemples issus de la loi de 2009 sont de ce point de vue révélateurs :

– l'article 10 a procédé à l'actualisation de la terminologie du code civil. Il s'est agi notamment de remplacer « *des vocables juridiques dont la vétusté nuit à la compréhension du droit dans la vie courante* »² ;

– l'article 11 a procédé à des coordinations ;

¹ Rapport sur la qualité et la simplification du droit, *Ibid.*, p. 87.

² Commission spécialisée de terminologie et de néologie en matière juridique, citée in : Rapport n° 209 (2008-2009) fait au nom de la commission des Lois, Bernard Saugey, p. 62.

– l'article 55 a effectué une modification rédactionnelle dans le code du travail ;

– l'article 117 a corrigé des erreurs de référence dans le code de l'urbanisme ;

– l'article 118 a corrigé une erreur matérielle.

Si l'ensemble de ces dispositions sont utiles à la qualité de la loi et peuvent parfois permettre de remédier à une situation d'insécurité juridique, votre rapporteur pour avis souligne qu'elles présentent peu d'intérêt sur le fond.

Plus grave, **certaines dispositions** des lois de simplification **paraissent inutiles**.

Il en est ainsi de la suppression de dispositions législatives obsolètes ou de la suppression de la référence à des mesures réglementaires qui n'ont pas été prises par le Gouvernement.

Quel est en effet l'intérêt de cette démarche ? Supprimer des dispositions qui de toute façon ne sont plus appliquées a-t-il un sens ? Nuisent-elles à l'accessibilité du droit ? N'est-il pas impossible par nature que cette démarche soit exhaustive ?

Plus largement, discuter de ce type de dispositions, est-ce vraiment le cœur de métier du Parlement ? Votre rapporteur pour avis ne le pense pas.

2. La complexité d'examen de ces textes par le Parlement

Comme l'a montré la liste des ordonnances prises sur le fondement de la loi de simplification de 2004, **les sujets traités par les lois de simplification sont très divers et relèvent de tous les ministères**.

Votre rapporteur pour avis note ainsi que si la commission des lois du Sénat est compétente pour les lois de simplification, elle délègue assez systématiquement l'instruction de certains articles aux autres commissions permanentes.

Pour l'examen de la précédente loi de simplification, elle avait ainsi délégué une partie des 77 articles du texte tel qu'adopté par l'Assemblée nationale à trois commissions : la commission des affaires économiques (onze articles), la commission des affaires sociales (dix articles) et la commission des finances (quatre articles).

L'organisation de l'examen de ces textes s'avère en conséquence un véritable numéro d'équilibriste, illisible pour les parlementaires.

Par ailleurs, le fait que ces textes évoquent des sujets très variés, relevant du champ de compétence de plusieurs commissions, complexifie considérablement l'organisation des débats parlementaires.

Comment en effet organiser le débat en passant, sans transition, de dispositions relatives au logement à des dispositions relatives à la santé par exemple ? Comment mobiliser les parlementaires spécialisés sur les différents sujets sur ces textes « fourre-tout » ?

3. La complexité des textes visant à simplifier le droit

Le fait que les lois de simplification traitent de nombreux domaines les rend elles-mêmes particulièrement complexes, illisibles pour les parlementaires et plus encore pour les simples citoyens.

Le processus d'examen de ces textes par le Parlement conduit systématiquement à leur complexification :

– les différents ministères cherchent en effet à y insérer des dispositions de coordination, de correction rédactionnelle ou de simplification pour lesquelles ils n'ont trouvé aucun autre vecteur législatif. Comme l'indique d'ailleurs joliment le rapporteur de la présente proposition de loi à l'Assemblée nationale, « *certaines mesures ont été élaborées en concertation étroite avec le Gouvernement* »¹ ;

– les parlementaires déposent, à l'occasion de l'examen de ces textes, des amendements sur l'ensemble des sujets imaginables, sans pouvoir jamais se voir opposer l'argument du « cavalier législatif ». Les lois de simplification traitant de tous les sujets, comment considérer en effet qu'un amendement est sans rapport avec l'objet du texte ?

Cela explique l'évolution exponentielle du nombre d'articles de ces textes au cours de leur examen par le Parlement.

Évolution du nombre d'articles des deux dernières lois de simplification au cours de leur examen par le Parlement

	Nombre d'articles dans la proposition de loi initiale	Nombre d'articles à l'issue de la première lecture par l'Assemblée nationale	Nombre d'articles à l'issue de la première lecture au Sénat	Évolution du nombre d'articles ²
Loi de 2007	12	16	31	+ 158 %
Loi de 2009	50	77	140	+ 180 %

¹ Rapport n° 2095 (XIII^{ème} législature), Ibid., p. 17.

² Les lois de 2007 et 2009 ont été adoptées définitivement par le Parlement après leur examen en seconde lecture par l'Assemblée nationale.

Du fait de leur complexité et de leur « gonflement » en cours de lecture, **les lois de simplification peuvent être facilement source d'erreurs**, à l'exemple de la précédente loi de simplification.

Au détour de ses articles 124 et 125, relatifs à la clarification des règles relatives à la responsabilité pénale des personnes morales, la possibilité de dissolution des personnes morales condamnées pour escroquerie avait disparu du code pénal.

Cette disposition avait échappé aux parlementaires, au ministère de la Justice et, pire encore, au procureur chargé de requérir contre l'Église de scientologie qui, non conscient du changement de la loi, avait requis contre elle la dissolution. Au final, l'Église de scientologie n'avait pu être condamnée à la dissolution.

Or à la lecture du rapport de notre collègue Bernard Saugey, votre rapporteur pour avis ne s'étonne pas qu'une erreur ait pu se glisser dans ces articles. Pour en être convaincu, il suffit de relire le commentaire de ces articles, au début duquel figure la liste des articles de codes modifiés.

Articles 58 et 59 (art. 213-3, 215-3, 221-5-2, 221-7, 222-6-1, 222-16-1, 222-18-2, 222-21, 222-33-1, 222-42, 223-2, 223-7-1, 223-9, 223-15-1, 223-15-4, 225-4, 225-4-6, 225-12, 225-12-4, 225-16, 225-16-3, 225-18-1, 226-7, 226-12, 226-24, 226-30, 227-4-1, 227-14, 227-17-2, 227-28-1, 311-16, 312-15, 313-9, 314-12, 314-13, 321-12, 322-17, 323-6, 324-9, 414-7, 422-5, 431-20, 433-25, 436-5, 441-12, 442-14, 443-8, 444-9, 445-4, 450-4, 511-28, 717-3 et 727-3 du code pénal ; art. 60-1 et 60-2 du code de procédure pénale ; art. L. 227-8, art. L. 473-4 du code de l'action sociale ; art. L. 324-1, art. L. 741-3 du code de l'aviation civile ; art. L. 310-27 et 310-28 du code des assurances ; art. L. 310-6, art. L. 321-15 et L. 654-7 du code de commerce ; art. L. 121-72, art. L. 213-6, art. L. 218-7 du code de la consommation ; art. L. 152-12, art. L. 511-6, art. L. 521-4, art. L. 642-28 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 2339-2, art. L. 2339-3, art. L. 2342-78, art. L. 2343-11 du code de la défense ; art. 209 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; art. L. 459 du code des douanes ; art. L. 622-8, art. L. 623-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; art. L. 216-12, art. L. 218-24, art. L. 218-57, art. L. 218-70, art. L. 218-80, art. L. 226-10, art. L. 331-27, art. L. 332-25-1, art. L. 428-7-1, art. L. 437-23, art. L. 514-18, art. L. 521-21, art. L. 522-16, art. L. 541-47, art. L. 713-5 du code de l'environnement ; art. L. 2223-36 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 333-4 du code de justice militaire ; art. 143 du code minier ; art. L. 163-10-1, art. L. 351-1, art. L. 353-4, art. L. 465-3, art. L. 571-1, art. L. 573-7, art. L. 573-11 du code monétaire et financier ; art. L. 114-55, art. L. 213-5, art. L. 510-12 du code de la mutualité ; art. L. 442-5 du code du patrimoine ; art. L. 19, art. L. 39-2, art. L. 39-10, art. L. 65, art. L. 97-3 du code des postes et des communications électroniques ; art. L. 335-8, art. L. 343-6, art. L. 521-12, art. L. 615-14-3, art. L. 623-32-2, art. L. 716-11-2 du code de la propriété intellectuelle ; art. L. 216-6, art. L. 317-8, art. L. 321-4, art. L. 413-5 du code de la route ; art. L. 215-10, art. L. 215-11, art. L. 215-13, art. L. 228-8, art. L. 237-1, art. L. 237-2, art. L. 237-3, art. L. 251-20, art. L. 251-21, art. L. 253-17, art. L. 257-12, art. L. 671-10 du code rural ; art. L. 1115-2, art. L. 1126-4, art. L. 1133-9, art. L. 1133-10, art. L. 1142-26, art. L. 1274-2, art. L. 1324-3, art. L. 1337-4, art. L. 1337-7, art. L. 1337-9, art. L. 2164-2, art. L. 3512-3, art. L. 4161-6, art. L. 4162-1, art. L. 4163-2, art. L. 4223-1, art. L. 4223-2, art. L. 4243-1, art. L. 4243-2, art. L. 4314-4, art. L. 4314-5, art. L. 4323-4, art. L. 4323-5, art. L. 4334-1, art. L. 4334-2, art. L. 4344-4, art. L. 4344-5, art. L. 4353-1, art. L. 4353-2, art. L. 4263-2, art. L. 4363-3, art. L. 4372-1, art. L. 4372-2, art. L. 5426-1, art. L. 5431-4, art. L. 5435-1, art. L. 5441-12,

art. L. 5442-8, art. L. 5451-3, art. L. 6222-1, art. L. 6222-2, art. L. 6324-2 du code de la santé publique ; art. L. 243-12-2, art. L. 951-11 du code de la sécurité sociale ; art. L. 232-28, art. L. 332-30 du code du sport ; art. L. 412-2 du code du tourisme ; art. 90-1 du code du travail maritime) – Clarification des règles relatives à la responsabilité pénale des personnes morales

Source : Rapport n° 209 (2008-2009), Ibid., p. 209

Comment s'étonner qu'une erreur ait pu se glisser au milieu de deux articles qui font près de quarante pages ?

Les lois de simplification du droit sont donc des textes complexes voire des textes de complexification du droit. Notre collègue Bernard Saugey l'indiquait d'ailleurs en 2009 : « *les retouches conjoncturelles isolées peuvent être de nature à altérer l'équilibre général du bloc législatif modifié et y introduire des incohérences, voire des contradictions* »¹.

4. Une mise en application non accélérée

Dernier élément enfin, le caractère d'urgence de la simplification n'assure pas pour autant une mise en application accélérée des lois de simplification. Comme pour les autres textes, les mesures d'application tardent en effet à être mises en œuvre par le Gouvernement.

C'est le cas pour la dernière loi de simplification : à la mi-juillet 2010, soit près d'un an après sa promulgation, seules 14 des 26 mesures d'application prévues avaient été prises.

Parmi les mesures d'application non encore prises, on peut relever :

– le décret en Conseil d'État visant à créer un guichet unique pour l'accès aux informations sur les réseaux d'énergie ;

– les décrets visant à centraliser le contentieux du recouvrement des contraventions commises au détriment des services publics de transport ferroviaires et de personnes ;

– le décret visant à simplifier les conditions de validité des donations et legs consentis au profit des établissements de santé, sociaux ou médico-sociaux ou des établissements d'utilité publique.

C. UN RÉVÉLATEUR DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE FRANÇAISE

Au-delà des remarques formulées par votre rapporteur pour avis sur les lois générales de simplification, ce dernier souligne que ces dernières constituent une réponse à un vrai problème. **Elles se contentent cependant de s'attaquer à un des symptômes – la complexité du droit – des dysfonctionnements de la démocratie parlementaire française sans s'intéresser aux causes de ces dysfonctionnements.**

¹ *Rapport n° 209 (2008-2009), Ibid., p. 17.*

1. La simplification, un sujet typiquement français ?

Au cours de ses travaux, votre rapporteur pour avis s'est interrogé sur le caractère spécifiquement français de la démarche de simplification.

Lors de son audition, Frédérique Rueda, professeur de droit public, a évoqué la situation au plan international et a clairement indiqué que **la simplification n'était pas une problématique propre à la France. Elle concerne l'ensemble des pays développés.**

Née dans les temps modernes au XIX^{ème} siècle, elle est initialement issue du monde du droit : des juristes ont cherché à rationaliser l'ordre juridique, jugé trop vague, ambigu et complexe.

La mondialisation de l'économie a donné un nouvel essor à la simplification, avec un objectif de simplification des branches touchant à l'activité économique (droit du travail, droit des contrats, droit des sociétés, droit fiscal...). Elle est apparue comme un outil au service de l'attractivité économique.

Enfin, les institutions communautaires elles-mêmes promeuvent la simplification du droit, ceci notamment dans l'optique d'harmonisation des droits nationaux dans les domaines concernés par la construction européenne.

2. Les causes de la complexité du droit français

Votre rapporteur pour avis estime que **la portée des lois de simplification reste limitée tant qu'une réflexion n'est pas menée sur la qualité de la réglementation ainsi que sur le processus législatif.**

Comme l'indique le professeur Jean-Marie Pontier, « *avant de voir comment et pourquoi simplifier, il faut donc peut être commencer par s'interroger sur les facteurs de cette supposée complexité croissante* »¹.

a) L'inflation législative

La **frénésie de production de normes** est constatée par tous dans notre pays. Le Premier ministre l'a indiqué lui-même dans la lettre de mission de Jean-Luc Warsmann : « *Notre pays souffre d'une inflation normative dénoncée unanimement par les responsables politiques, les praticiens, les juridictions et les acteurs économiques. Cette production normative mal maîtrisée porte préjudice à la qualité de la règle de droit, affecte le crédit de l'action publique, génère des coûts pour la collectivité et constitue un facteur d'insécurité juridique* »².

¹ Jean-Marie Pontier, « Brèves remarques sur la simplification du droit » in « La simplification du droit », p. 7.

² In : Rapport sur la qualité et la simplification du droit, Ibid., p. 3.

Le rapport du Conseil d'État de 2006 cite des chiffres¹ particulièrement révélateurs de la frénésie normative :

– 9 000 lois et 120 000 décrets ont été recensés en 2000. Entre 2000 et 2006, sont venus s'y ajouter 70 lois, 50 ordonnances et 1 500 décrets par an ;

– plus de 10 % des articles d'un code sont modifiés chaque année, avec des taux nettement supérieurs pour certains codes, comme les codes du travail, de la santé publique, de la sécurité sociale, le code général des impôts ou encore le code général des collectivités territoriales ;

– les projets de loi sont de plus en plus longs, comme l'illustre la longueur du *Journal officiel*, passé en moyenne de 15 000 pages annuelles au cours des années 1980 à 23 000 pages annuelles au cours des dernières années.

Le rythme des sessions parlementaires s'étant accéléré depuis 2006, il ne fait guère de doute que les chiffres cités par le Conseil d'État sont en deçà de la réalité actuelle.

Conscient de cette réalité, le Président du Sénat, Gérard Larcher, indiquait ainsi, en clôture de la dernière session ordinaire qu'« *une réhabilitation de la loi s'impose. Il nous faut des textes allégés, moins touffus, plus compacts et constitutionnellement législatifs. (...) Cette exigence, nous la devons à nos concitoyens (...) à qui nous devons aussi (...) des lois compréhensibles et cohérentes, éclairées par un débat parlementaire plus attractif et plus lisible. (...) La qualité de la loi doit être au cœur de nos réflexions* ».²

Certains appellent donc à une réduction de la frénésie normative parallèle à la démarche de simplification. Jean-Marie Pontier précise qu'en matière de simplification, « *la bonne volonté du gouvernement et du législateur est à saluer, et on ne peut douter de son authenticité. Cette bonne volonté serait toutefois plus prise au sérieux si elle s'accompagnait d'un similaire effort pour limiter le nombre de lois édictées* »³.

De même, si le Conseil d'État se réjouit des résultats de la simplification, il ne manque pas d'indiquer que cette dernière « *gagnerait à être complétée par une logique de prévention des nouveaux flux* »⁴.

Au-delà de l'inflation normative, ce qui est particulièrement dommageable pour la qualité du droit, c'est **la multiplication de textes dans un secteur spécifique, sans évaluation des textes précédents et parfois sans même donner à ces derniers le temps de produire leurs effets.** Cette réalité a été soulignée par notre collègue Bernard Saugey en 2007, lorsqu'il indiquait que « *le système juridique français n'a (...) pas échappé à la logique de sédimentation, consistant à prendre successivement des textes sur le même*

¹ Conseil d'État, *Ibid.*, p. 272-27.

² Allocution de M. le Président du Sénat, séance du 30 juin 2010.

³ Jean Marie Pontier, « Brèves remarques sur la simplification du droit », *Ibid.*, p. 14-15.

⁴ Conseil d'État, *Ibid.*, p. 275.

sujet sans réévaluation de l'ensemble du dispositif et sans abrogation en conséquence de tout ce qui est devenu inutile, superfétatoire, redondant ou encore obsolète »¹.

Récemment le Président de la République a lui-même appelé à la suppression des lois « *obsolètes, dépassées et contre-productives* » estimant que « *l'accumulation, générations après générations, de législations produit une cathédrale législative où plus personne ne sait comment on entre (...) et on ne sait plus comment on en sort* »².

Le rapport du Conseil d'État est sur ce point également très instructif, puisqu'il évoque **plusieurs exemples de « stroboscopes législatifs »**³ :

– en matière de maîtrise des flux migratoires, le Conseil relevait en 2006 70 réformes de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, désormais reprise dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CEDESA) entré en vigueur le 1^{er} mars 2005 ;

– en matière de lutte pour le plein emploi, de nombreux contrats de travail spéciaux aidés ou dérogatoires ont été créés : contrats « *initiative-emploi* », « *emploi-solidarité* », « *local d'orientation* », « *vendanges* », « *de retour à l'emploi* », « *d'accès à l'emploi* », « *emploi consolidé* », « *de conversion* », « *de professionnalisation* » ou encore « *d'insertion* », « *revenu minimum d'activité* ».

Dans l'ensemble de ces domaines, l'intervention de la loi se fait sans évaluation des dispositifs existant, les gouvernants étant uniquement sensibles à « *l'impératif de communication médiatique* »⁴.

b) Le recours à la procédure accélérée

Le système parlementaire français est fondé sur le bicaméralisme et donc sur **la « navette » entre les deux assemblées. Cette dernière doit permettre un réel débat, notamment entre les deux chambres, sur chaque texte législatif.**

Comme l'indiquait le président de la commission des lois Jean-Jacques Hyst dans son rapport sur la réforme constitutionnelle de 2008, « *la navette est l'une des conditions de l'approfondissement du débat politique et d'amélioration du travail législatif* »⁵.

¹ Rapport n° 36 (2007-2008), *Ibid.*, p. 14.

² Discours du Président de la République lors d'un déplacement dans le Val-de-Marne, 14 septembre 2010.

³ Conseil d'État, *Ibid.*, p. 257.

⁴ Conseil d'État, *Ibid.*, p. 254.

⁵ Rapport n° 387 (2007-2008) fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République, Jean-Jacques Hyst, p. 140.

Or le tableau suivant montre que **la procédure accélérée, qui a succédé à la procédure d'urgence, a été mise en œuvre à 39 reprises depuis l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle le 1^{er} mars 2009.**

Procédures accélérées engagées par le Gouvernement depuis le 1^{er} mars 2009

- proposition de loi visant à identifier, prévenir, détecter et lutter contre l'inceste sur les mineurs et à améliorer l'accompagnement médical et social des victimes (1^{er} avril 2009) ;
- proposition de loi tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative (1^{er} avril 2009) ;
- projet de loi relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires (15 avril 2009) ;
- projet de loi relatif à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie (29 avril 2009) ;
- projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 (27 mai 2009) ;
- projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (3 juin 2009) ;
- projet de loi relatif à la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français (10 juin 2009) ;
- projet de loi organique relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte (17 juin 2009) ;
- projet de loi relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte et portant ratification d'ordonnances (17 juin 2009) ;
- proposition de loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires (18 juin 2009) ;
- projet de loi autorisant la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions (23 juin 2009) ;
- projet de loi autorisant la ratification de la convention d'extradition entre la République française et le Royaume du Maroc (23 juin 2009) ;
- projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire entre la République française et le Royaume du Maroc (23 juin 2009) ;
- projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (23 juin 2009) ;
- projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus (23 juin 2009) ;
- projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet (24 juin 2009) ;
- projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État (22 juillet 2009) ;
- projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales (29 juillet 2009) ;
- proposition de loi organique modifiant le Livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin (13 octobre 2009) ;
- projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux (21 octobre 2009) ;
- proposition de loi organique tendant à permettre à Saint-Barthélemy d'imposer les revenus de source locale des personnes établies depuis moins de cinq ans (22 octobre 2009) ;

- projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale (22 octobre 2009) ;
- projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (29 octobre 2009) ;
- projet de loi relatif au Grand Paris (23 novembre 2009) ;
- projet de loi relatif à l’entrepreneur individuel à responsabilité limitée (27 janvier 2010) ;
- projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature (27 janvier 2010) ;
- projet de loi autorisant l’approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République dominicaine (1^{er} février 2010) ;
- projet de loi relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique (24 février 2010) ;
- projet de loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche (25 mars 2010) ;
- projet de loi complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 (12 mai 2010) ;
- projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale (13 juillet 2010) ;
- projet de loi organique relatif à la limite d’âge des magistrats de l’ordre judiciaire (13 juillet 2010) ;
- projet de loi portant réforme des retraites (13 juillet 2010) ;
- projet de loi autorisant l’approbation de l’avenant à la convention entre la France et la Suisse en vue d’éviter les doubles impositions en matière d’impôts sur le revenu et sur la fortune (22 juillet 2010) ;
- projet de loi autorisant la ratification de la convention entre la République française et le Royaume des Pays-Bas, relative à l’assistance mutuelle et à la coopération entre leurs administrations douanières, en vue d’appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions douanières dans la région des Caraïbes, et notamment sur l’île de Saint-Martin (22 juillet 2010) ;
- projet de loi organique relatif au Département de Mayotte (3 août 2010) ;
- projet de loi relatif au Département de Mayotte (3 août 2010) ;
- projet de loi portant diverses dispositions d’adaptation de la législation au droit de l’Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques (15 septembre 2010) ;
- projet de loi portant transposition de diverses directives du Parlement européen et du Conseil en matière civile et commerciale (22 septembre 2010).

Les espoirs formulés en 2009 par notre collègue Bernard Saugey sont loin d’être réalisés : il indiquait alors qu’ « *il conviendra (...) que la procédure accélérée destinée à remplacer l’urgence actuellement déclarée par la seule volonté du Gouvernement ne soit pas banalisée comme c’est le cas aujourd’hui* »¹.

Au-delà de la procédure utilisée, ce sont surtout les délais d’examen des textes par le Parlement qui importent afin de pouvoir procéder à leur examen approfondi. **Afin d’éviter la complexité ou l’ambiguïté du droit, votre rapporteur pour avis souligne la nécessité que le Parlement ne soit pas obligé de légiférer dans l’urgence.**

¹ Rapport n° 209 (2008-2009), *Ibid.*, p. 17.

c) Les lacunes des études d'impact

Un des éléments conditionnant la qualité des textes normatifs est leur phase préparatoire. Au sein de celle-ci les études d'impact doivent jouer un rôle majeur afin d'« *endiguer la prolifération des textes et (...) en maîtriser la complexité* »¹.

Introduites à titre expérimental par une circulaire du 21 novembre 1995, complétée par une circulaire du 18 mars 1996, puis généralisées par circulaire du 26 janvier 1998, à la suite d'une évaluation par le Conseil d'État et le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, les études d'impact ont été critiquées, notamment pour leur qualité insuffisante.

L'expérience n'a donc pas duré et la circulaire du 26 août 2003 est revenue sur celle de 1998, en indiquant que « *pour chaque projet de texte, il reviendra désormais d'apprécier, compte tenu de la nature et de la portée du dispositif envisagé d'une part, s'il convient de lancer une étude d'impact, d'autre part, sur quels aspects doit porter cette étude et selon quelles modalités elle sera réalisée* ».

Les études d'impact ont pourtant été mises en œuvre dans de nombreux autres pays confrontés à l'inflation normative (Canada, Danemark, Pays-Bas...). Elles sont également un des éléments du « *mieux légiférer* » mis en œuvre par la Commission européenne. Enfin, le Conseil d'État les a considérées comme un élément permettant de remédier à l'inflation normative. La loi organique fixant le droit d'élaboration des textes, que le Conseil appelait de ses vœux dans son rapport de 2006, devait notamment rendre obligatoire les études d'impact pour tous les projets de loi et d'ordonnance.

La révision constitutionnelle de 2008 a répondu à ce souhait : l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009² rend en effet obligatoires les études d'impact.

Afin de « *retenir une définition précise et exigeante* »³ de ces dernières, comme l'avait recommandé Jean-Luc Warsmann dans son rapport sur la simplification du droit, l'article 8 détermine avec précision leur contenu.

¹ Rapport n° 36 (2007-2008), *Ibid.*, p. 12.

² Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

³ Proposition n° 1 in : Rapport sur la qualité et la simplification du droit, *Ibid.*, p. 31.

**Contenu des études d'impact
(article 8 de la loi organique du 15 avril 2009)**

Les études d'impact « définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ».

Elles comprennent les éléments suivants :

- l'articulation du texte avec le droit européen et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état du droit dans le domaine visé par le texte ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes à abroger et les mesures transitoires ;
- les conditions d'applications des dispositions outre-mer ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que les coûts et bénéfices financiers attendus pour les administrations publiques ainsi que les personnes physiques et morales concernées ;
- l'évaluation des conséquences du texte sur l'emploi public ;
- les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- les suites données, le cas échéant, à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

Il reviendra désormais au Parlement de s'assurer du respect par le Gouvernement des dispositions de la loi organique. Votre rapporteur pour avis rappelle d'ailleurs que, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, l'avant-dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution¹ permet à la Conférence des présidents de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi dont l'étude d'impact serait insuffisante.

3. Quelles alternatives aux lois générales de simplification ?

S'il n'est pas hostile par principe à la démarche de simplification, bien au contraire, votre rapporteur pour avis n'est pas favorable à de nouvelles lois générales de simplification du droit, mais préférerait des lois sectorielles de simplification.

¹ La première phrase de cet alinéa dispose en effet que « Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. »

Il partage le point de vue du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics qui estimait en janvier 2006 qu'il convenait de « cibler à l'avenir les démarches sur des domaines plus restreints et de limiter d'autant plus les objectifs poursuivis (...) en d'autres termes il conviendrait de spécialiser les textes par secteur homogène d'action publique ou par type de procédures »¹.

Au terme de ses travaux, il apparaît à votre rapporteur pour avis que **plusieurs alternatives** existent en matière de simplification :

– comme l'a évoqué Frédérique Rueda lors de son audition, on pourrait **prévoir que chaque projet de loi « fasse le ménage dans les dispositions préexistantes sur le sujet »**² : la dernière partie de chaque projet de loi pourrait ainsi être consacrée aux mesures de simplification et de « toilettage » des textes existant ;

– **autre possibilité : prévoir chaque année une loi sectorielle de simplification.** Cette idée rejoint d'ailleurs certaines propositions formulées en 2001 par le groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation qui appelait à un « *programme gouvernemental annuel de simplification des règles, des formalités et des procédures* », accompagné dans chaque secteur concerné par :

« – une analyse du nombre de normes en vigueur ;

– une analyse du coût de la complexité pour les usagers et pour l'administration ;

– une étude de la perception des usagers sur la complexité de la réglementation ;

– une comparaison avec les mesures prises à l'étranger et une prise en compte des recherches sur le thème »³.

Il s'agirait alors pour le Gouvernement de définir un secteur privilégié de simplification et, après une longue phase de consultations, de déposer un projet de loi.

La voie des lois de simplification sectorielles est d'ailleurs celle choisie par les autres pays développés : la France est le seul pays à avoir fait le choix de lois « fourre-tout ».

¹ « Simplification du droit par ordonnances : effets de loi du 2 juillet 2003 », Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 26 janvier 2006, p. 27.

² Contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis.

³ Proposition n° 2 in : Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation présidé par M. Dieudonné Mandelkern, novembre 2001, p. 17.

Les lois de simplification à l'étranger

En Allemagne, la simplification du droit a concerné, depuis le début des années 2000, de nombreux secteurs liés à l'activité économique. Des lois de simplification, toujours sectorielles, ont été votées : en 2001 ont ainsi été adoptées des lois portant sur la modernisation du droit des contrats ; en 2006, 2007 et 2008 trois lois visant à réduire les charges administratives pesant sur les PME ; en 2008 une loi de simplification des procédures fiscales...

Aux Pays-Bas, la simplification s'est également engagée secteur par secteur, par le biais de lois élaborées au terme d'une longue phase de consultations. En 2007 a ainsi été adoptée une loi de simplification du droit des entreprises.

Aux États-Unis, des lois de simplification, toujours sectorielles et ciblées sur des domaines techniques ont été adoptées, comme la *Business Activity Tax Simplification Act* de 2005 ou la *Taxpayer Assistance and Simplification Act* de 2008.

Source : Frédérique Rueda, contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis

Au-delà du programme de simplification, votre rapporteur pour avis partage totalement l'avis de Jean-Luc Warsmann : « *La simplification continuera de se heurter aux mêmes obstacles si la conception même de création de la norme en France n'est pas radicalement renouvelée. La simplification deviendra, dans le cas contraire, une mission totalement impossible tant que les processus de production de la complexité demeureront en l'état¹.* »

A ce titre, votre rapporteur pour avis, soucieux de faciliter l'accessibilité au droit, est particulièrement sensible à la proposition de Jean-Luc Warsmann portant sur la publication au *Journal officiel*, concomitamment à un texte de loi, d'un document explicatif à destination du grand public². **La première priorité consiste en effet à adopter des textes moins complexes pour les citoyens.**

En matière d'accès au droit, le système mis en place dans les pays scandinaves (Danemark, Norvège, Suède) de formulation du droit à deux niveaux est très intéressant, un premier niveau étant destiné aux citoyens et un second aux professionnels du droit.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, Frédérique Rueda a souligné la spécificité de simplification adoptée par les pays anglo-saxons, très éloignée de la démarche française.

¹ *Rapport sur la qualité et la simplification du droit, Ibid., p. 76.*

² *Proposition n° 39 in : Rapport sur la qualité et la simplification du droit, Ibid., p.108.*

Les « agences » de simplification

Aux États-Unis, au-delà des lois de simplification, des « Commissions de révision du droit » ont été mises en place au niveau des États fédérés et de l'État fédéral. Agences publiques indépendantes, elles sont placées auprès des pouvoirs publics avec la mission d'identifier les points problématiques de l'ordre juridique. Elles reçoivent ainsi des propositions des associations de juristes, de juges, d'associations de citoyens... Elles formulent ensuite des propositions qui sont soumises au public, avant d'émettre des recommandations. Plus de 90 % de ces recommandations sont reprises par le législateur.

Au Royaume-Uni, la *Law Commission* a été créée en 1965 afin de rationaliser le *common law*. Il s'agit donc de donner au droit une structure plus claire, d'utiliser une terminologie modernisée, de renforcer la cohérence entre les différentes branches du droit ou encore de rendre le droit plus directement accessible aux non-juristes. La commission cherche à faire évoluer la mentalité des praticiens du droit mais certaines de ses propositions débouchent sur des projets de loi. A côté de cette commission, dans certains domaines, le Gouvernement lance une *Simplification Review*, à la demande de professionnels ou de citoyens, afin de faire le point sur le droit existant et ses points faibles : en 2006, une telle démarche a été lancée en matière de droit du travail, afin de réduire la complexité de ce dernier sans réduire pour autant la protection des salariés.

Source : Frédérique Rueda, contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis

III. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI, ILLUSTRATION DES DÉFAUTS DES LOIS DE SIMPLIFICATION

A. UN TEXTE SANS UNITÉ ET À L'ENJEU RÉDUIT

1. Un texte lui-même complexe

La présente proposition de loi est **illisible à la première lecture** : en effet, des dispositions sans aucun rapport les unes avec les autres se succèdent, impactant des codes différents.

Quel est ainsi le lien entre l'article 12 qui modifie le code de la construction et de l'habitation afin de supprimer la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires et l'article 13 qui modifie plusieurs articles du code de l'environnement afin de simplifier le dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau ?

Sur le fond, certaines de ses dispositions, dont on ne mesure pas la portée, comportent dans leur rédaction des ambiguïtés ou des points obscurs qui doivent de ce fait être clarifiés, à l'exemple de l'article 15 relatif à l'exercice de la profession d'expert en automobile.

Par ailleurs, **l'ensemble de ces mesures de simplification sont présentées sans étude d'impact**, alors que la proposition n° 26 du rapport de

Jean-Luc Warsmann sur la simplification du droit visait à ce que chaque mesure de simplification soit accompagnée d'éléments d'impact simplifiés¹.

Ceci est d'autant plus notable que le rapport sur la simplification du droit recommande la mise en place d'études d'impact pour l'ensemble du champ normatif (projets et propositions de loi, ordonnances, principaux décrets)².

Dans sa lettre à Jean-Luc Warsmann dans le cadre de la mission de ce dernier, le Vice-Président du Conseil d'Etat souligne d'ailleurs la nécessité d'accompagner les mesures de simplifications d'études d'impact. D'après lui, « *les simplifications sans portée ne font qu'enrichir la production normative sans gain réel pour les usagers et les administrations. (...) Pour conjurer ce risque, les mesures proposées devraient donc être assorties d'une fiche d'impact simplifiée permettant d'évaluer les gains en termes d'allègement des procédures et des démarches de chacune d'entre elles* »³.

Texte « fourre-tout » comme les autres lois générales de simplification, **la présente proposition de loi alterne véritables mesures de simplification, modifications formelles de la législation, et même des réformes de fond.**

L'article 54 *quater* procède ainsi à plusieurs actualisations sémantiques dans le domaine de l'environnement, l'article 95 supprime un renvoi inutile à un décret en cas de travaux d'infrastructures aéroportuaires, l'article 99 abroge une disposition inappliquée en matière d'aides publiques aux travaux forestiers, une partie de l'article 141 abroge certaines dispositions obsolètes et réglementaires dans le code de la construction et de l'habitation.

Votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion de souligner la portée limitée sur le fond de ce type de dispositions et notamment de l'abrogation de dispositions périmées ou obsolètes. Il rappelle l'avis du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en la matière : « *Il y a là un souci louable d'amélioration de l'ergonomie de lecture des codes et autres recueils de loi mais rien d'une véritable simplification du droit puisque les dispositions concernées n'étaient déjà plus en vigueur* »⁴.

2. Des modalités d'examen particulièrement médiocres

a) La non communication du rapport du Conseil d'Etat

La présente proposition de loi a donné lieu à **une première constitutionnelle.**

¹ Rapport sur la qualité et la simplification du droit, *Ibid.*, p. 86.

² Proposition n° 4 in : Rapport sur la qualité et la simplification du droit, *Ibid.*, p. 37.

³ Lettre du Vice-président du Conseil d'Etat, 31 octobre 2008, Annexe VI in : Rapport sur la qualité et la simplification du droit, *Ibid.*

⁴ « Simplification du droit par ordonnances : effets de la loi du 2 juillet 2003 », *Ibid.*, p. 6.

Elle a en effet été **examinée par le Conseil d'État** – une première pour une proposition de loi – en vertu de l'article 39 de la Constitution tel qu'issu de la réforme constitutionnelle de 2008. Le dernier alinéa de cet article dispose en effet : « *Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* ».

Le 28 août 2009, le président de l'Assemblée nationale a saisi le Conseil d'État de la présente proposition de loi, l'auteur de la proposition de loi ne s'y étant pas opposé. Cinq sections du Conseil ont été saisies simultanément et onze rapporteurs nommés. L'assemblée générale du Conseil d'État, réunie les 1^{er} et 2 octobre 2009, a donné un avis favorable au texte sous réserve d'observations et de suggestions de rédaction.

S'il salue cette première constitutionnelle, **votre rapporteur pour avis regrette cependant que l'avis complet du Conseil d'État n'ait pas été transmis entièrement aux autres parlementaires**, et notamment aux rapporteurs des différentes commissions de notre Haute assemblée.

Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale a indiqué que « *l'auteur de la proposition de loi a communiqué (...) [les] suggestions ou observations dès lors qu'elles portent sur des articles ou des dispositions qu'il entend maintenir dans le champ de la proposition de loi ; certains de ces articles ou dispositions ont, en effet, fait l'objet d'amendements de suppression de l'auteur de la proposition de loi, traduisant son souhait de les retirer du champ de cette proposition.* »¹

Votre rapporteur n'a donc pu avoir accès qu'aux observations du Conseil d'État figurant dans le rapport de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

b) Des conditions d'examen très médiocres à l'Assemblée nationale

Déposée par Jean-Luc Warsmann le 7 août 2009, la présente proposition de loi a été discutée à l'Assemblée nationale au début du mois de décembre 2009.

L'examen du texte à l'Assemblée nationale a fait « gonfler le texte » de 150 à 206 articles.

Votre rapporteur pour avis relève que deux jours auront suffi à discuter du texte : les mardi 1^{er} et mercredi 2 décembre 2009. Les chiffres sont encore plus éloquents en terme horaire :

– le mardi 1^{er} décembre : 4 heures et 10 minutes de débat (18h50-19h10 puis 21h30-1h20) ;

¹ Rapport n° 2095 (XIII^{ème} législature), *Ibid.*, p. 20.

– le mercredi 2 décembre : 4 heures et 10 minutes de débat (19h-20h puis 21h30-0h40).

Au final, **un peu plus de huit heures auront suffi à examiner un texte de plus de 200 articles, soit à peine plus de 2 minutes par article.** Nombre d'articles n'ont donné lieu à aucun débat tant en commission qu'en séance publique.

Le peu de publicité donné à ces débats n'est pas sans conséquences : votre rapporteur pour avis a pu constater que **certaines organisations professionnelles n'étaient pas au courant de l'existence de dispositions de la proposition de loi concernant leur secteur d'activité.** Les organisations syndicales ainsi que les représentants de la caisse de retraite du personnel navigant n'étaient ainsi pas informés de la disposition figurant à l'article 10 de la présente proposition de loi avant que votre rapporteur pour avis les contacte pour les entendre à ce propos.

c) Des conditions d'examen très médiocres au Sénat.

Votre rapporteur pour avis estime que **les conditions d'examen de la présente proposition de loi au Sénat sont particulièrement mauvaises** et ceci pour plusieurs raisons.

Premièrement, la grande hétérogénéité des dispositions contenues dans la proposition de loi conduisent à ce que **plusieurs commissions instruisent des articles.** Si la commission des lois est saisie au fond du texte, elle a délégué près de 70 articles aux autres commissions permanentes : la commission des affaires sociales, la commission de la culture et votre commission instruisent ainsi des articles de la présente proposition de loi.

L'organisation des débats s'avère particulièrement complexe, notamment du fait que votre commission, compétente en matière d'urbanisme, s'est également saisie pour avis de la réforme du droit de préemption urbain opérée par les articles 83 A et 83 B.

Deuxièmement, **la proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale il y a près d'un an,** le 2 décembre 2009 et, depuis, **nombre de ses articles ont été introduits dans d'autres textes.**

Il en est ainsi de plusieurs articles relevant du champ de compétence de la commission des Finances, qui ont été adoptés dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2010 du 9 mars 2010¹ :

– l'article 16 de cette loi a réformé la TVA immobilière, comme prévu à l'article 55 de la présente proposition de loi ;

– l'article 17 de cette loi a concerné l'option pour la taxation à la TVA des entreprises qui réalisent des opérations bancaires ou financières, comme l'article 56 de la proposition de loi.

¹ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificatives pour 2010.

S'agissant des articles délégués au fond à votre commission :

– l'article 38 de la loi du 23 juillet 2010¹ comprend notamment les dispositions figurant aux articles 17 *ter* et 19 de la présente proposition de loi ;

– l'article 73 de la loi du 27 juillet 2010² comprend notamment une grande partie des articles 16 et 27 *sexies* de la présente proposition de loi.

L'examen de cette proposition de loi va donc s'avérer illisible, puisque nombre d'amendements déposés par les rapporteurs de toutes les commissions viseront à supprimer des articles. Le texte issu des travaux des commissions sera expurgé de nombre de dispositions figurant dans le texte transmis par l'Assemblée nationale.

Troisièmement, il n'a pas échappé à votre rapporteur pour avis qu'**une proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit communautaire³ a été déposée sur le bureau de notre Haute assemblée.**

Ce texte comprend huit articles, dont quatre issus de la présente proposition de loi :

– les articles 3, 4 et 5 correspondent respectivement aux articles 85, 27 *quinquies* et 15 de la présente proposition de loi ;

– l'article 1^{er} transpose la directive du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique européenne tandis que l'article 153 de la présente proposition de loi habilite le Gouvernement à la transposer.

Votre rapporteur pour avis s'étonne donc de ces chevauchements entre deux textes qui pourraient être examinés très prochainement par le Sénat.

B. UN TEXTE QUI S'ÉLOIGNE DE LA LOI DE SIMPLIFICATION PAR PLUSIEURS ASPECTS

La présente proposition de loi ne correspond pas aux canons de la loi de simplification par plusieurs de ses aspects.

Les contours de la politique de simplification ont pourtant été définis par Jean-Luc Warsmann dans son rapport remis en tant que parlementaire en mission. Il a en effet appelé à « *recentrer la politique de simplification de*

¹ Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

² Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

³ Proposition de loi n° 693 (2009-2010) portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit communautaire de MM. Gérard Longuet, Jean Bizet et Jean-Paul Emorine, déposée le 6 septembre 2010.

deux objectifs principaux : la réduction du "fardeau administratif", le renforcement de la sécurité et de la cohérence juridique »¹.

De même, il a énuméré les éléments de la simplification : « constat de l'inutilité d'une obligation, suppression d'un doublon, harmonisation des règles, allègement d'un régime d'autorisation, sécurisation et dématérialisation des procédures, accessibilité à des documents administratifs, précision apportée à un dispositif, amélioration de l'information du justiciable, suppression de commissions, mise en conformité avec le droit communautaire... »²

1. Deux réformes de fond qui auraient mérité un texte spécifique

« Les lois de simplification n'ont pas vocation à réformer un pan entier de l'action publique, tel que la réduction drastique de nombre de statuts particuliers de la fonction publique ou encore la simplification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. De telles réformes doivent probablement être menées, mais, en tant que telles, pas dans le cadre d'une loi de simplification » affirmait Jean-Luc Warsmann dans son rapport sur la simplification du droit³.

La présente proposition de loi ne respecte pas ce précepte. Elle comporte en effet au moins **deux réformes d'ampleur qui auraient justifié**, comme l'a d'ailleurs souligné lors de son audition par votre rapporteur pour avis le professeur Pierre Delvolvé, **le dépôt de propositions (ou de projets) de loi spécifiques** :

- la réforme des groupements d'intérêt publics (GIP) ;
- la réforme du droit de préemption urbain.

2. La transposition « en catimini » de la « directive services »

Outre des réformes de fond, **plusieurs articles de la présente proposition de loi procèdent à la transposition de la « directive services »**⁴.

Cela ne semble là aussi guère conforme au statut de la loi de simplification car, comme l'indiquait le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « *la transposition en droit interne de dispositions communautaires ne peut être considérée comme de la "simplification", sauf si elle se traduit par la suppression d'une disposition de droit national intrinsèquement plus complexe* »⁵.

¹ Proposition n° 22 in : Rapport sur la qualité et la simplification du droit, Ibid., p. 77.

² Ibid., p. 78.

³ Ibid., p. 88.

⁴ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

⁵ Rapport du 26 janvier 2006, p. 26.

Parmi les 25 articles délégués au fond à votre commission, les articles suivants visent, au moins partiellement, à transposer cette directive :

– l'article 10 portant adaptation des règles applicables au personnel navigant de l'aviation civile à cette directive ;

– l'article 19 simplifiant les règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb ;

– l'article 27 *quinquies* portant sur la direction ou la gérance d'une auto-école ;

– l'article 85 mettant en conformité les conditions d'exercice de la profession de géomètre-expert avec le droit communautaire ;

D'autres articles instruits par les autres commissions permanentes ont ce même objectif.

Votre rapporteur pour avis regrette le choix opéré par le Gouvernement pour transposer cette directive, qui conduit à empêcher un véritable débat parlementaire sur ce texte, certains allant jusqu'à évoquer « *une mise à l'écart illégitime du Parlement* »¹.

Proposé en janvier 2004 par la Commission européenne afin de favoriser l'émergence d'un marché intérieur des services, le texte avait suscité une vive controverse, notamment dans notre pays, liée notamment au principe du pays d'origine. Remaniée en profondeur par le Parlement européen, elle avait finalement été adoptée par le Conseil et le Parlement européens le 12 décembre 2006.

Éléments de la « directive services »

La directive poursuit quatre objectifs :

– faciliter la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services au sein de l'Union européenne ;

– renforcer les droits des usagers des services ;

– promouvoir la qualité des services ;

– établir une coopération administrative entre les États membres.

Elle comprend quatre volets principaux pour sa mise en œuvre, qui s'imposent aux États membres :

– le recensement exhaustif des régimes d'autorisation applicables aux activités de services et la vérification de leur conformité aux exigences de la directive ;

– la transmission à la Commission d'un ensemble de fiches et d'un rapport de synthèse justifiant les choix effectués en matière de régime d'autorisation ;

¹ Rapport n° 319 (2009-2010) fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative à la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux et à la transposition de la directive services, Annie Jarraud-Vergnolle, p. 16.

– l’instauration de « guichets uniques » pour fournir des informations sur les droits et les formalités à accomplir pour exercer une activité de service ;

– mettre en œuvre le système d’information du marché intérieur.

Le délai de transposition de la directive a été fixé initialement au 28 décembre 2009¹.

Source : Rapport n° 319 (2009-2010), Ibid., p. 12-13.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas recourir à une loi-cadre pour transposer cette directive, à l’inverse du choix qui a été opéré par plusieurs États-membres (Pays-Bas, Grande-Bretagne, Espagne, République tchèque) et a la préférence de la Commission européenne.

Outre qu’il n’est pas conforme à la tradition française de transposition, **un tel choix n’aurait pas constitué une solution idéale** pour transposer une directive au champ aussi large et au contenu aussi technique.

Cependant, comme l’indiquait Jean Bizet en juin 2009, « *le Gouvernement français justifie son choix en grande partie par des considérations politiques tendant à la forte sensibilité des implications de la "directive services", sur les professions réglementées par exemple. Une loi-cadre de transposition pourrait en effet servir d'"épouvantail" à tous ceux qui seraient tentés d'instrumentaliser un exercice essentiellement technique à des fins électorales* »².

Le Gouvernement a fait, pour ces raisons, le choix de la transposition par des dispositions sectorielles, introduites dans un nombre important de textes.

Textes adoptés par le Parlement contenant des dispositions procédant à la transposition de la « directive services »

– loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l’économie : dispositions relatives à la détention de capital pour les sociétés d’exercice libéral, réforme de l’urbanisme commercial, suppression de l’autorisation d’ouverture pour les établissements hôteliers... ;

– loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques : réforme de l’activité des ventes de voyage, réforme du classement des hébergements touristiques... ;

– loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l’hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires : régimes d’autorisations relatifs à certains établissements et services sociaux et médicaux-sociaux ;

¹ En avril 2010, soit quatre mois après la fin du délai de transposition, seuls 7 États membres (République tchèque, Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pays-Bas et Suède) avaient pleinement transposé la directive.

² « "Directive services" : à six mois de l’échéance », Rapport d’information n° 473 (2008-2009) fait au nom de la commission des affaires européennes sur l’état de la transposition de la « directive services », Jean Bizet, p. 15.

– loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif : modification du régime des agents sportifs ;

– loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : adaptation du régime d'agrément pour l'exercice de l'activité de distributeur et d'applicateur des produits phytosanitaires.

– loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services : réformes de certaines professions (professionnels de l'expertise-comptable, activité d'agent artistique, agents immobiliers...), participation obligatoire des ordres professionnels aux guichets uniques,...) ;

– loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche : abrogation du régime d'autorisation pour l'accès à l'activité de toilettage pour chiens et chats, suppression de l'agrément pour les négociants d'animaux vivants, allègement des régimes encadrant les collecteurs de céréales et d'oléagineux ;

Source : Cellule « Transposition de la directive services », Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Ce choix présente aux yeux de votre rapporteur pour avis l'inconvénient majeur de noyer le débat sur ce texte et de conduire, comme le craignait Jean Bizet en juin 2009, à une « *transposition "en catimini"* »¹.

Mais, dès lors que ce mode de transposition a été choisi et mis en œuvre, il est logique de poursuivre dans cette voie : une loi cadre n'aurait en effet plus de sens aujourd'hui.

Votre rapporteur pour avis note par ailleurs que la France est en position délicate vis-à-vis des autorités européennes. La Commission a en effet lancé en janvier 2010 une procédure d'infraction pour défaut de transposition complète, comme pour une vingtaine d'autres états membres.

En conséquence, votre rapporteur pour avis ne vous proposera pas de supprimer les dispositions de transposition figurant dans ce texte.

IV. LE CHAMP DE SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Sur les 206 articles que compte la proposition de loi telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale le 2 décembre 2009, la commission des lois, saisie au fond, en a délégué au fond 25 à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire :

– l'article 1^{er} relatif à la protection des usagers contre les variations anormales de leur facture d'eau ;

– l'article 10 qui adapte les règles applicables au personnel navigant de l'aviation civile à la « directive services » ;

¹ « Directive services », à six mois de l'échéance », *Ibid.*, p. 16.

– l'article 12 qui supprime la différence de traitement existant entre souscripteurs de contrats préliminaires ;

– l'article 13 qui simplifie le dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau ;

– l'article 15 qui simplifie les conditions d'exercice de la profession d'expert en automobile ;

– l'article 16 qui simplifie certaines procédures figurant dans le code rural ;

– l'article 17 *ter* relatif aux spécifications techniques auxquelles doivent répondre les laboratoires d'analyse de l'eau participant à un marché public ;

– l'article 18 qui simplifie le régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques ;

– l'article 19 qui simplifie les règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb ;

– l'article 27 *quinquies* relatif à la direction et à la gérance d'une auto-école ;

– l'article 27 *sexies* relatif à l'instauration d'un régime déclaratif pour l'activité de collecte de céréales ;

– l'article 38 qui simplifie la procédure permettant aux exploitants d'aérodromes civils de confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de prévention du péril animalier ;

– l'article 39 qui permet à l'État de mettre le coût de récupération d'éléments de cargaison perdus en mer et susceptibles de présenter un risque pour l'environnement à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire ;

– l'article 54 *quater* qui procède à diverses actualisations sémantiques dans le code de l'environnement ;

– l'article 85 qui met en conformité les conditions d'exercice de la profession de géomètre-expert avec le droit communautaire ;

– l'article 86 qui porte sur les modalités de révision de certaines catégories de logements locatifs conventionnés ;

– l'article 87 qui permet la transformation par avenant des conventions globales de patrimoine conclues par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) en conventions d'utilité sociale ;

– l'article 95 qui supprime un renvoi inutile à un décret dans certains cas de travaux d'infrastructures aéroportuaires ;

– l'article 99 qui abroge une disposition non appliquée en matière d'aides publiques aux travaux forestiers ;

– l'article 125 qui simplifie le régime des sanctions des pollutions aquatiques et marines ;

– l'article 141 qui clarifie et abroge certaines dispositions du code de la construction et l'habitation ;

– l'article 143 qui abroge une disposition relative aux stations-services redondante avec les règles applicables aux installations classées ;

– l'article 153 qui habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin de transposer la directive du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique européenne ;

– l'article 154 qui habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en vue de transposer la directive du 19 novembre 2008 relative aux quotas d'émissions et de gaz à effet de serre des activités aériennes ;

– l'article 155 qui habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin d'adapter les règles de sûreté dans le domaine de l'aviation civile à la réglementation européenne.

Outre ces articles, **votre commission**, compétente au fond en matière d'urbanisme, **s'est donc saisie pour avis des articles portant réforme du droit de préemption urbain (DPU)**, c'est-à-dire les articles 83A et 83B.

V. UNE RÉFORME CONTESTABLE DU DROIT DE PRÉEMPTION

Votre commission, traditionnellement compétente en matière d'urbanisme, s'est saisie pour avis des articles 83 A et 83 B de la présente proposition de loi, qui réforment en profondeur le droit de préemption, instrument d'action foncière utilisé par les collectivités territoriales pour acquérir des biens et mener des politiques d'aménagement.

En réécrivant pas moins de **trois chapitres** du code de l'urbanisme, ces articles pourraient constituer en réalité un **projet ou une proposition de loi** à eux seuls, tant par leur **longueur** (l'article 83 B compte 120 alinéas) que par leur **contenu**, une personne auditionnée par votre rapporteur pour avis ayant qualifié l'un de ses articles de « *révolutionnaire* ».

Votre rapporteur pour avis est d'autant plus réservé sur l'introduction d'une telle réforme dans un texte de simplification qu'elle **modifie en profondeur une compétence essentielle des collectivités territoriales, et plus particulièrement des maires, à travers l'urbanisme et le droit de préemption.**

A. UNE RÉFORME DE FOND NOYÉE DANS UNE LOI DE SIMPLIFICATION

1. Un bouleversement du droit applicable en matière de préemption

Il existe actuellement essentiellement deux droits de préemption en zone urbaine :

– le droit de préemption urbain (DPU), créé par les communes, dans les zones urbaines et à urbaniser des plans locaux d’urbanisme (PLU) ;

– le droit de préemption exercé dans les ZAD (zones d’aménagement différé), qui peuvent être créées par l’Etat sur tout le territoire national. Depuis la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris¹, leur durée de vie n’est plus de 14 mais de 6 ans, renouvelable une fois, afin de tenir compte des exigences du droit européen. Leur objectif est de préparer des opérations d’urbanisation à long terme dans des zones prédélimitées et de lutter contre la spéculation foncière liée à ces opérations, en permettant à l’Etat de procéder à l’acquisition d’immeubles par voie de préemption aux prix pratiqués un an avant la création des zones.

Dans les deux cas, le titulaire du droit de préemption **peut contester le prix indiqué dans la déclaration d’intention d’aliéner en saisissant le juge de l’expropriation.**

La réforme proposée supprime le régime juridique actuel du droit de préemption urbain ainsi que celui des ZAD et les remplace par deux droits distincts :

– un droit de priorité, « d’opportunité », aux prix et conditions de la vente, dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un PLU : le titulaire du DPU **ne peut plus contester le prix devant le juge** ;

– un droit de préemption à l’intérieur de « *périmètres de projet d’aménagement ou de protection* » dans lesquels la puissance publique peut faire modifier le prix par le juge de l’expropriation, si elle estime qu’il est excessif. En contrepartie, les propriétaires **peuvent mettre le titulaire du droit de préemption en demeure d’acquérir leur bien**, celui-ci étant alors **obligé** de le faire, le cas échéant après avoir saisi le juge pour fixer le prix. Ceci **va bien plus loin** que le droit de délaissement actuellement ouvert aux propriétaires dans les zones de DPU ou dans les ZAD, qui leur permet simplement de faire « tomber » le droit de préemption, sans contraindre la collectivité à acquérir leur bien.

La création de ces deux droits constitue ainsi une mini-révolution dans le droit de préemption.

¹ Article 6 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

2. Des conditions d'examen inadaptées à une réforme de cette ampleur

Votre rapporteur pour avis relève que le fait de « noyer » une réforme de **fond** dans un texte de **simplification** du droit n'est pas satisfaisant.

Il relève que, sur un sujet de cette importance et de cette complexité juridique, il est problématique que la commission ne puisse pas avoir communication de l'avis du Conseil d'Etat.

En outre, les conditions d'examen de cette réforme à l'Assemblée nationale ont été particulières. En effet, la commission des lois a dû, afin d'éviter l'application de l'article 40, **revenir sur certains points de la proposition de loi initiale, le Gouvernement les rétablissant ensuite en séance publique**. Ceci a pu conduire à des confusions sur des points très importants. A titre d'exemple, le droit de délaissement prévu dans les périmètres de projet d'aménagement a été **modifié à deux reprises**. Le texte initial prévoyait l'application du droit de délaissement prévu par les articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme (obligation d'acquérir les biens par la collectivité). Constatant que cette disposition pouvait augmenter les charges publiques, la commission des lois l'a remplacée par le droit de délaissement actuellement en vigueur dans les zones où le droit de préemption urbain a été institué¹. Le Gouvernement est revenu en séance, par un sous-amendement, à la rédaction initiale de la proposition de loi. **Votre rapporteur a pu constater, au cours de ses auditions, que certains acteurs en étaient restés au texte de la commission des lois, ce qui est source d'erreurs d'interprétation sur un point particulièrement important.**

L'insertion d'une réforme du droit de l'urbanisme dans un texte de simplification pose de surcroît le problème du **dessaisissement de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale**, compétente sur le fond en matière d'urbanisme, et qui n'a même pas émis d'avis sur le texte.

3. La nécessité de mener une réflexion d'ensemble sur les politiques foncières et d'aménagement

Votre commission pour avis salue la création, en juin 2010, du groupe intitulé « Vers un urbanisme de projet », présidé par M. Benoist Apparu, secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme, et composé de quatre sous-groupes chargés d'émettre des propositions concrètes pour favoriser la mise en place des politiques foncières et d'aménagement. Cette **démarche, réunissant tous les acteurs pour mener une réflexion globale et cohérente sur le droit**

¹ La collectivité n'est pas obligée d'acquérir le bien ; en cas de refus, le droit de préemption ne s'applique plus pendant cinq ans.

de l'urbanisme est opportune, et en opposition assez radicale avec celle suivie dans la présente proposition de loi.

B. UNE REPRISE TARDIVE ET PARTIELLE DES PRÉCONISATIONS DU CONSEIL D'ETAT

La présente proposition de loi s'appuie, s'agissant du droit de préemption, sur des travaux antérieurs menés au sein du Conseil d'Etat. Mais la reprise des préconisations de ce dernier est à la fois **tardive**, au regard des évolutions jurisprudentielles intervenues depuis, et **partielle**, aboutissant finalement à un texte largement déséquilibré.

1. Les préconisations du rapport du Conseil d'Etat de 2007

Le Conseil d'Etat, saisi par le Premier ministre, a adopté, en 2007, une étude évaluant les pratiques et le contentieux propres au droit de préemption et proposant un certain nombre de pistes pour améliorer celui-ci¹.

Il convient tout d'abord de relever que, si l'institution du droit de préemption urbain est **fréquente** (80 % des communes dotées d'un document d'urbanisme l'ont institué), ce droit est en réalité **peu utilisé en pratique** puisqu'il concerne environ **1 %** des déclarations d'intention d'aliéner (DIA). D'après une autre étude menée en 2008², les acquisitions par voie de préemption représentent environ **un quart** des acquisitions réalisées par les collectivités pour leurs opérations.

Le rapport du Conseil d'Etat relevait que le droit de préemption souffrait d'une **fragilité juridique procédurale** résidant dans la notion de « **projet** », interprétée par la jurisprudence administrative de manière exigeante. Ainsi les communes devaient justifier de l'existence d'un projet « **certain et précis** » pour exercer le droit de préemption. Autre source de leur fragilité, l'exigence de **motivation** de la décision, qui devait faire mention du projet.

L'enquête menée par le Conseil révélait que le défaut ou l'insuffisance de motivation était à l'origine d'environ **44 %** des annulations, et l'absence de projet de nature à justifier l'usage du droit de préemption à l'origine d'environ **22 %**. Le tiers restant était principalement constitué de décisions prises par une autorité incompétente (7 %), en vue d'un autre objet que ceux énumérés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (5 %) ou encore, dans une moindre mesure, des décisions prises hors délai ou en l'absence d'avis préalable du service des Domaines. Sur la période 1990-2005, le Conseil d'Etat, juge de cassation, avait, dans 48 % des pourvois dont il était

¹ Conseil d'Etat, *Le droit de préemption, La documentation française, 2008.*

² *Etude de l'Association des études foncières (ADEF).*

saisi, annulé les décisions de préemption au fond. 50 % de ces annulations étaient fondées sur le défaut ou l'insuffisance de motivation, 12,5 % sur la méconnaissance de l'article L. 300-1 et 10 % sur l'absence de projet suffisamment précis et certain.

Par rapport au droit européen, le Conseil d'Etat estimait que la préemption était **compatible** avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme car elle constituait une « *atteinte justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée* ». Il ajoutait toutefois que la **pratique** de la préemption, comme celle de l'expropriation, devait prendre en compte l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) de 2002¹ ayant sanctionné l'appropriation de biens privés par des personnes publiques à des fins de **valorisation**. Il estimait en conclusion que la jurisprudence de la CEDH **ne nécessitait pas de bouleversement du cadre juridique du DPU**.

Enfin, le rapport relevait l'existence de certaines utilisations abusives et peu transparentes du droit de préemption, qu'il qualifiait toutefois de « *marginales* ».

Outre une série d'aménagements, le Conseil d'Etat proposait, afin de répondre à l'insécurité liée à la notion de projet, de créer, **dans des conditions strictes**, deux droits distincts : un droit « de préférence », aux conditions de la DIA et un droit de préemption dans des périmètres restreints, avec possibilité de contester le prix devant le juge, assorti d'un droit de délaissement.

2. Une évolution de la jurisprudence administrative qui remet en question l'utilité de la réforme proposée

Comme le proposait, dans une note annexée au rapport du Conseil d'Etat, M. Roland Vandermeeren, conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Nantes, afin de réduire le contentieux lié à la motivation, « *le Conseil d'Etat pourrait prendre l'initiative d'assouplir les positions jurisprudentielles qui viennent d'être rappelées, notamment en revenant plus ou moins sur la solution de l'arrêt Lebouc², adoptée à l'époque de l'institution des zones d'intervention foncière. L'évolution ultérieure de la législation, qui a sensiblement élargi et diversifié les objectifs en vue desquels la préemption peut être décidée, justifierait, par exemple, un réexamen de la jurisprudence* ».

C'est exactement ce qu'a fait la haute juridiction administrative. En effet, le Conseil d'Etat a fait évoluer sa jurisprudence sur la motivation en deux temps. Tout d'abord, par un arrêt du 7 mars 2008³, il est revenu sur la solution de l'arrêt Lebouc qui posait l'exigence, constamment réaffirmée,

¹ CEDH, 2002, *Moithais de Narbonne*.

² CE, 25 juillet 1986, *Lebouc*.

³ CE, 7 mars 2008, *Commune de Meung-sur-Loire*, req. N° 288371.

d'antériorité et de précision du projet fondant la préemption. Désormais, une commune peut légalement exercer le droit de préemption d'une part, si elle justifie, à la date à laquelle elle l'exerce, de la **réalité** d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques **précises** de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, si sa décision fait apparaître **la nature de ce projet**. Cette réalité devra être établie soit par des éléments démontrant son antériorité (lettres, notes de service, discours), soit par des précédents démontrant qu'il s'insère dans une politique dont il est l'une des manifestations et qui rend sa réalisation quasi certaine.

Dans un **second temps**, par trois arrêts du 20 novembre 2009¹, le Conseil d'Etat a précisé les exigences relatives à la **motivation par référence**. Après avoir permis, en 1991, de motiver le droit de préemption exercé à des fins de réserves foncières dans le cadre d'une zone d'aménagement différé par référence aux **motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone**, le législateur a étendu cette facilité aux cas où la commune a délibéré pour mettre en œuvre un **programme local de l'habitat** ou pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux². Le Conseil d'Etat a précisé que l'obligation de faire apparaître la nature du projet dans la décision de préemption n'implique pas que celle-ci **comporte le document de référence**. De même, lorsque la préemption est exercée par référence au PLH, la décision n'a pas à indiquer **à quelle orientation du programme elle est destinée à contribuer**. L'obligation de motivation est satisfaite par la seule mention de la délibération ou du programme auquel se réfère la décision de préemption. Toutefois, la motivation ne sera suffisante que si le renvoi à la délibération-cadre ou au PLH permet, en s'y reportant, d'identifier la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement que la collectivité entend mener au moyen de la préemption.

Cette évolution est importante puisque, pour certains juristes, elle contribue à « **établir un nouvel équilibre du mécanisme de la préemption globalement bien plus satisfaisant du point de vue de l'intérêt général et des droits auxquels il porte atteinte** »³.

En pratique, on observe, du fait de cette évolution, un net phénomène **d'inversion** de tendance de la part des juridictions du premier degré : alors que les décisions des collectivités territoriales étaient systématiquement cassées sur le fondement d'une insuffisante motivation, elles sont aujourd'hui largement validées. **La sécurisation de l'action menée par les collectivités est donc déjà largement intervenue et l'insuffisance de motivation est une cause d'annulation beaucoup moins importante.**

¹ CE, 20 novembre 2009, Commune d'Ivry-sur-Seine, n° 316732, Commune de Noisy-le-Grand, n° 316961, Commune de Drancy, n° 313464.

² Article 19 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

³ Revue de droit immobilier 2008, Pierre Soler-Couteaux, p. 358.

Au demeurant, votre rapporteur pour avis souhaite **relativiser** les chiffres souvent avancés sur le contentieux de la préemption. Ainsi, le Conseil d'Etat s'alarmait, dans son rapport, que 40 % des décisions de préemption attaquées soient annulées, soit un des taux les plus élevés du contentieux administratif. Mais il faut rappeler que ces pourcentages sont calculés sur des chiffres faibles en valeur absolue : un établissement public foncier local (EPFL) peut ainsi, sur 200 préemptions, en voir 5 attaquées et 2 annulées, ce qui fait effectivement 40 %, mais au final, il s'agit seulement de 2 décisions sur 200 préemptions. Peut-on parler d'insécurité juridique ?

3. Une reprise partielle et déséquilibrée des préconisations du Conseil d'Etat

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que le texte de l'article 83 B est loin de reprendre fidèlement les propositions du Conseil d'Etat.

Tout d'abord, celui-ci avait souligné, s'agissant de la création d'un droit « d'opportunité » sans saisine du juge : « *La mise en place d'une telle procédure de « préférence » sans fixation judiciaire du prix n'est toutefois sérieusement envisageable que si la transparence des marchés fonciers est améliorée* ». Cette condition n'est pas remplie aujourd'hui.

En outre, l'absence de saisine du juge s'accompagnait, pour le Conseil d'Etat, **d'assouplissements notables en matière de motivation** :

– sur le fond, ne plus limiter les hypothèses de recours au droit de préemption à la notion relativement floue d'« aménagement » mais les étendre à des investissements ponctuels d'intérêt communal s'appuyant sur le bien préempté, justifiés par des impératifs de santé publique ou de sécurité publique (par exemple modification d'une voirie dangereuse) ;

– sur le plan formel, la collectivité n'aurait plus à justifier de l'existence d'un projet suffisamment précis et certain à la date de la décision de préemption. La légalité de la décision serait subordonnée à la justification, selon le cas, de la **réalité de l'objectif d'intérêt général** énoncé dans la décision de préemption ou de celle de l'intérêt communal qui justifie l'investissement projeté.

Aucun de ces assouplissements n'est proposé par le texte, puisque sera toujours exigée la mention, dans la décision de préemption, de « *la nature du projet justifiant l'exercice de ce droit* ». Cette formulation ne fait en réalité que consacrer l'assouplissement déjà intervenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, assouplissement qui n'est pas accompagné, dans cette jurisprudence, de la nécessité de priver le titulaire du droit de préemption de sa faculté de saisir le juge. **Rien n'indique, dans la formulation retenue par l'article 83 B, que la collectivité n'aura plus à démontrer l'antériorité de l'existence du projet par rapport à la préemption**, ce qui était pourtant l'un des objectifs du rapport du Conseil d'Etat.

Les dispositions relatives à la **notification** des DIA constituent un autre exemple **d'alourdissement** des procédures par le texte, à l'encontre des propositions du Conseil d'Etat. Aujourd'hui, les décisions de préemption sont uniquement notifiées au propriétaire. Le Conseil d'Etat avait constaté dans son rapport que, du coup, le délai de recours ouvert aux tiers courait longtemps après la mise en œuvre de la préemption. Il proposait, pour simplifier et sécuriser, de prévoir que **la notification de la décision de préemption au notaire chargé de la vente valait notification à l'acquéreur évincé**, afin que le délai de recours commence à courir à compter de cette date. Il notait « *cette mesure simple, qui suppose une modification des textes de niveau réglementaire, participerait de la sécurisation de la procédure de préemption* ». L'article 83 B prévoit au contraire un alourdissement des procédures à la charge des collectivités, puisque la décision de préemption devra faire l'objet d'une **publication** et être notifiée **non seulement aux propriétaires mais aussi à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien et aux fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, etc mentionnés dans la DIA**. Aux termes de l'article L. 213-9, c'est aujourd'hui le propriétaire qui est tenu d'informer les locataires, preneurs ou occupants de bonne foi.

A contrario, un certain nombre de propositions intéressantes de simplification avancées par le Conseil d'Etat ne sont pas reprises, comme :

– l'achèvement du rapprochement procédural du droit de préemption et du droit de priorité¹ ;

– la reconnaissance formelle de la possibilité **d'accords amiables** : la fixation du prix s'effectue, dans le droit actuel, par des échanges de propositions et contre-propositions enserrés dans des délais précis. Le Conseil d'Etat proposait, dans son rapport, de prévoir que, pendant la période de discussion préalable à la saisine éventuelle du juge, un accord puisse intervenir à tout moment à un prix autre que celui figurant dans la DIA ou dans la contre-proposition de la collectivité ;

– **l'unification** du contentieux des décisions de préemption et des contrats directement connexes (contrat d'achat par la collectivité et contrat de revente à un tiers aménageur) au sein de l'ordre juridictionnel administratif.

C. AU-DELÀ DE QUELQUES AMÉNAGEMENT TECHNIQUES UTILES, UNE RÉFORME QUI POURRAIT AVOIR DES EFFETS TRÈS NÉGATIFS

Le droit de préemption est aujourd'hui un outil utile, notamment en ce qu'il permet à la collectivité de tirer profit des opportunités du marché pour réaliser des projets d'intérêt général, plutôt que d'utiliser l'expropriation,

¹ *Droit pour les communes d'acquérir en priorité les biens aliénés par l'Etat ou ses établissements publics.*

procédure beaucoup plus lourde. Or la réforme proposée, si elle comporte certes quelques aménagements techniques opportuns, pourrait mettre un coup d'arrêt assez important à son utilisation.

1. Quelques aménagements techniques opportuns mais limités

L'article 83 B comporte **quelques avancées intéressantes**, reprises du rapport du Conseil d'Etat. Celui-ci avait en effet critiqué le décalage dans le temps entre le **transfert de propriété**, effectif dès **l'accord sur le prix, d'une part**, et la signature de l'acte authentique¹ et **le paiement, d'autre part**². En effet, le défaut de paiement dans ce délai de six mois entraînait non pas **l'empêchement de la vente**, mais l'obligation de **rétrocéder le bien**.

Pour mettre fin à cette **zone de flou juridique peu satisfaisante**, dans laquelle la collectivité est virtuellement propriétaire mais l'ancien propriétaire conserve la jouissance du bien, le rapport proposait qu'en cas d'accord sur le prix, le transfert de propriété intervienne **au moment du paiement du prix, qui aurait lieu en même temps que la signature de l'acte authentique, dans un délai de trois mois**.

La proposition de loi reprend cette idée, en prévoyant que le transfert de propriété intervient à la date à laquelle sont intervenus le paiement et l'acte authentique, et en fixant le délai à six mois. En cas de non-respect de ce délai, la vente est annulée à la demande du vendeur, qui peut aliéner librement son bien. Il s'agit là d'une **simplification opportune**.

En outre, le rapport du Conseil d'Etat a souligné la nécessité que les modalités de fixation du prix tiennent compte des travaux de dépollution et de remise en état qu'implique l'acquisition de certains biens. Il précisait que la DIA ne permet pas de connaître les sujétions qui peuvent peser sur le bien, notamment ceux devant faire l'objet de mesures de dépollution. Il proposait donc d'ajouter au formulaire de DIA une rubrique en ce sens, embrassant l'ensemble du diagnostic technique ainsi que la mention des clauses particulières que le vendeur souhaite insérer dans le contrat de vente : *« sans alourdir excessivement la procédure, ces éléments devraient permettre à la collectivité d'avoir une connaissance suffisante de la réalité du bien et des conditions de son aliénation et de prendre sa décision en toute connaissance de cause »*.

L'article 83 B **reprend partiellement cette proposition, en enrichissant les éléments que doit contenir la DIA**, qui ne mentionne aujourd'hui que le prix et les conditions de l'aliénation projetée. Le texte impose qu'elle mentionne également des éléments permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, ainsi que les fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, etc. Toutefois, même sur ce point, le texte proposé ne

¹ Qui doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de l'accord, et qui ne fait que le constater.

² Six mois à compter de l'accord.

permet pas une réelle transparence : le bien est très peu décrit, et des caractéristiques essentielles concernant sa valeur (amiante, pollution, par exemple) ne sont pas communiquées. Le vendeur n'est même pas tenu de laisser visiter le bien. Or il serait opportun que le titulaire du droit de urbain puisse avoir communication, à sa demande, de **l'ensemble des informations présentées à l'occasion d'une vente.**

2. Une réduction de la capacité des collectivités à mener des politiques foncières et d'aménagement

L'adoption de l'article 83 B a suscité des réactions très vives de la part de tous les opérateurs compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement : associations d'élus, établissements publics fonciers d'Etat et locaux, Union sociale pour l'habitat. Plusieurs points apparaissent de nature à mettre en péril l'utilisation du droit de préemption :

– l'instauration d'un **droit de délaissement** obligeant la collectivité à acquérir les biens situés dans un périmètre de projet d'aménagement : par là, le droit de préemption devient incompatible avec la notion de réserve foncière et perd sa vocation d'outil d'anticipation ;

– le risque d'**une hausse des prix** : le titulaire du droit de préemption devra, en cas de prix trop élevé, renoncer à l'acquisition ou acquérir à un prix élevé, cautionnant ainsi une hausse du marché et augmentant le prix de revient de l'opération. Certes 75 % des décisions de préemption se font aujourd'hui au prix de vente. Mais comme le note le Conseil d'Etat dans son rapport « *Si la possibilité d'une fixation judiciaire du prix n'est que rarement mise en œuvre (environ 5 % des cas), son existence même exerce nécessairement une pression sur le vendeur* ». Certains opérateurs craignent la multiplication de déclarations d'intention d'aliéner de complaisance (sans acquéreur véritable, avec un prix sans rapport avec le marché réel) ;

– **l'incompatibilité entre la préemption au prix de la DIA et la réalisation de logements sociaux** : il ne sera pas possible, par principe, d'englober tous les sites potentiels de logements dans des périmètres de projets (dans lesquels, au demeurant, l'instauration d'un droit de délaissement serait difficilement compatible avec le coût des opérations de logement social). L'opportunité d'une mutation d'un bien en secteur urbain **constitué** est un moyen intéressant de production de logements sociaux disséminés dans le tissu urbain. L'impossibilité de demander une révision de prix sur certains secteurs agglomérés (première couronne francilienne, littoral, secteurs de montagne) où les tensions foncières sont très fortes, risque de conduire à abandonner la préemption faute du délai nécessaire au bouclage de l'équilibre de l'opération. Enfin, cela rend également pratiquement impossible l'exercice par l'Etat du droit de préemption par substitution que lui donne la loi en cas de constat de carence d'une commune pour la construction de logements sociaux.

En outre, le texte supprime un outil utile, créé dans la loi de 2006 portant engagement national pour le logement¹ : **la possibilité de préempter des parts de sociétés civiles immobilières**. Alors que le législateur, prudent, avait choisi en 2006 de le limiter à l'hypothèse où la **totalité** des parts de la SCI était cédée, c'est le Conseil d'Etat qui avait, dans son rapport de 2007, préconisé de l'étendre aux cas de cession de la **majorité** des parts, disposition que votre commission avait fait adopter par le Sénat dans la loi de 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion². Il serait opportun, plutôt que de supprimer cette faculté, de la rendre plus facile en améliorant l'information de la collectivité sur l'état de la SCI.

3. Un risque accru de contentieux

Tout aussi inquiétant que la **paralysie de l'action foncière**, le risque de **nouveaux contentieux** issus du texte proposé n'est pas à négliger.

Ainsi, il est créé, dans le code de l'urbanisme, une **nouvelle notion**, celle de « *périmètre de projet d'aménagement* ». Si la notion d'action ou opération d'aménagement est relativement bien définie par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et par la jurisprudence administrative, il n'en va pas de même s'agissant de celle de « *projet d'aménagement* ». Rien n'est dit sur la consistance que devra avoir ce projet : à quel stade d'avancée opérationnelle sera-t-il possible d'instaurer un périmètre ? Il est probable que le juge devra déterminer ce point, dans le silence de la loi. Un contentieux important est susceptible de se développer, portant notamment sur la motivation de l'instauration d'un périmètre de projet d'aménagement ou des décisions de préemption. Dans ce cas, **la réforme irait à l'encontre de ses propres objectifs, et à l'encontre des effets positifs produits par l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat depuis 2007**.

En outre, la notion nouvelle de « **transfert** » du droit de préemption, remplaçant celle de « **délégation** » pose des difficultés. Au sens strict, un transfert est irréversible, alors que la délégation se limite à l'exercice d'un droit. Or une collectivité qui délègue l'exercice de son droit de préemption n'a pas vocation à transférer une compétence qui lui revient de plein droit. D'autre part, la délégation est une notion clairement établie et fait l'objet d'une jurisprudence consolidée. **L'opportunité de cette modification n'apparaît donc pas clairement**.

¹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

VI. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. LA SUPPRESSION DE DISPOSITIFS ADOPTÉS DANS D'AUTRES TEXTES

Votre commission a proposé, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, la suppression de plusieurs articles dont le dispositif a été adopté dans le cadre d'autres textes :

– l'article 17 *ter*, repris à l'article 38 de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires ;

– les articles 16 et 27 *sexies*, repris à l'article 73 de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP).

B. LA CLARIFICATION OU LA PRÉCISION DE CERTAINES DISPOSITIONS

Votre commission a adopté plusieurs amendements de votre rapporteur pour avis précisant certaines dispositions de la proposition de loi soient :

– l'article 10 portant adaptation à la « directive services » des règles applicables au personnel navigant de l'aviation civile ;

– l'article 12 supprimant la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires ;

– l'article 15 simplifiant la procédure d'exercice de la profession d'expert en automobile ;

– l'article 38 portant sur la procédures permettant aux exploitants d'aérodromes civils de confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de prévention du péril animalier.

Votre commission a également adopté, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, plusieurs amendements modifiant substantiellement certains articles de la proposition de loi :

– votre commission a adopté un amendement de réécriture de l'article 18 ;

– à l'article 85, votre commission souhaite que soit ouverte la possibilité d'inscription au tableau de l'ordre des géomètres-experts à certaines personnes non issues de l'Union européenne (UE) ;

– à l'article 87, elle a proposé de modifier les délais pour la conclusion d'avenants aux conventions globales de patrimoine et de prévoir la conclusion de conventions d'utilité sociale « accession » ;

– à l'article 153, votre commission vous propose de substituer à une habilitation au Gouvernement à transposer le dispositif de transposition lui-même.

Enfin votre commission a donné un avis favorable à un amendement du Gouvernement de précision à l'article 54 *quater*.

C. DE NOUVELLES DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, de certains sénateurs ou du Gouvernement, votre commission a proposé l'introduction dans le texte de nouvelles dispositions de simplification :

– l'article 1^{er} *bis* renforce l'encadrement des relations commerciales entre opérateurs de services de communications électroniques et consommateurs, tant en ce qui concerne les modalités de facturation de l'appel à leurs services d'assistance que les frais de résiliation ;

– l'article 16 *bis* simplifie les contrôles des producteurs de cidre à la fois sous indication géographique protégée (IGP) et sous appellation d'origine protégée ;

– l'article 16 *ter* supprime l'obligation pour l'État d'agréeer les organismes de sélection en ce qui concerne les espèces canines et félines ;

– l'article 19, dont le dispositif a été voté dans le cadre de la loi relative aux réseaux consulaires, a été réécrit afin de supprimer la procédure d'accréditation pour les opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb ;

– l'article 54 *sexies* substitue l'Autorité de sûreté nucléaire au Conseil supérieur de sûreté nucléaire pour consultation sur le décret organisant le contrôle des matières nucléaires ;

– en matière de logement, votre commission propose quatre nouvelles dispositions : la première simplifie le système des avances entre organismes HLM, la seconde permet les prêts participatifs entre sociétés HLM, la troisième modifie le régime de la commande publique pour ces organismes et la dernière supprime l'avis de France Domaine sur la vente de logements entre organismes ;

– l'article 100 *bis* abroge l'article 28 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, désormais inutile ;

– l'article 143 *bis* prévoit la possibilité, pour les équipements électriques et électroniques, de porter à la connaissance du consommateur, par un affichage spécifique séparé du prix des produits, les coûts de collecte et de recyclage de ces produits jusqu'au 13 février 2013.

D. LA SUPPRESSION DE CERTAINES DISPOSITIONS

Jugeant que certains dispositifs n'avaient pas leur place dans ce texte, votre commission en a proposé la suppression. Il s'agit :

– de l'article 1^{er} sur la protection des usagers contre les variations anormales de leur facture d'eau ;

– des articles 83 A, 83 B, 83 *bis*, 84 et 157, relatifs au droit de préemption.

– de l'article 99 abrogeant une disposition inappliquée en matière d'aides publiques aux travaux forestiers.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales)

Protection des usagers contre les variations anormales de leur facture d'eau

Commentaire : cet article oblige le distributeur à informer les usagers en cas de consommation d'eau excessive, que celle-ci résulte d'un mauvais fonctionnement du compteur ou d'une fuite sur les canalisations privatives.

I. Le droit en vigueur

Les règlements et la tarification des services d'eau et d'assainissement relèvent des articles L. 2224-12 à L. 2224-12-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'article L. 2224-12-4 du CGCT décompose le prix de l'eau selon une facturation dite du « binôme » :

- une partie fixe correspondant à une redevance d'abonnement au service ;
- et une partie variable dépendant du volume d'eau consommé.

La logique d'un tel dispositif est que la tarification du service public de la distribution d'eau potable soit proportionnée aux volumes consommés.

La partie privative du réseau de canalisation relève de l'abonné, qui doit prendre en charge l'entretien ainsi que les réparations de celui-ci le cas échéant. Toutefois, il peut arriver que des fuites d'eau ne soient pas détectables, notamment lorsqu'il s'agit de canalisations souterraines ou situées dans une cave. Dans une telle situation, l'abonné ne s'aperçoit de l'existence d'une fuite qu'au moment où il reçoit la facture du service de distribution de l'eau, qui reste encore très souvent annuelle. Il peut également arriver que le compteur, propriété du distributeur d'eau, fonctionne mal et indique un niveau de consommation sans rapport avec la consommation réelle. A la demande de l'abonné, le service doit vérifier le compteur.

Les pratiques actuelles révèlent qu'à la demande de l'abonné, le service peut aussi procéder à une remise gracieuse lorsqu'il existe une justification particulière qui n'est pas contraire à l'intérêt général. En cas de gestion en régie, l'assemblée délibérante doit se prononcer sur chaque dossier individuel.

Pour la facturation de l'assainissement, les services procèdent à une diminution de l'assiette de la redevance d'assainissement sur le fondement de l'article R. 2224-19-2¹ du code général des collectivités territoriales, seul le volume générant des eaux usées collectées par le service d'assainissement étant facturé.

Toutefois, les pratiques des services d'eau potable et d'assainissement restent hétérogènes sur le territoire national, celui-ci en comptant plus de 30 000.

Certains services d'eau ont introduit, dans le règlement de service ou dans le contrat de délégation, des clauses instituant un plafonnement du montant de la facture en cas de fuites importantes, le niveau du plafonnement n'étant pas le même pour tous les services.

D'autres services d'eau facturent le volume d'eau distribué, compte-tenu des coûts de production et de distribution, considérant par ailleurs qu'il appartient à l'abonné de vérifier périodiquement son compteur afin de s'assurer de l'absence de fuite sur la partie du réseau enterré dans sa propriété.

Il existe également des « assurances anti-fuites » proposées aux abonnés par des sociétés spécialisées. Le principe de ces assurances fait l'objet d'avis divergents.

Enfin la Médiation de l'Eau, qui a été mise en place en 2009, traite notamment des cas² qui ne trouvent pas de solution locale. Le premier retour d'expérience de la Médiation de l'Eau montre que lors du traitement des litiges, la recherche de l'origine de la fuite permet, in fine, au cas par cas, dans le cadre d'un règlement amiable, de faire payer au consommateur et au service leur juste part respective.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article propose d'insérer un nouveau paragraphe dans l'article L. 2224-12-4 du CGCT. Le texte initial prévoit ainsi que :

– dès que le service d'eau potable constate une augmentation anormale du volume d'eau consommé par l'occupant d'un local d'habitation

¹ Cet article dispose que « Les volumes d'eau utilisés pour l'irrigation et l'arrosage des jardins, ou pour tout autre usage ne générant pas une eau usée pouvant être rejetée dans le système d'assainissement, dès lors qu'ils proviennent de branchements spécifiques, n'entrent pas en compte dans le calcul de la redevance d'assainissement ».

² Selon les informations transmises par la Médiation de l'Eau, 34 % des litiges concernent des fuites non détectables et 27 % sont relatifs à des « surconsommations inexplicables ».

susceptible d'être causée par la fuite d'une canalisation, il doit en informer sans délai l'abonné ;

– le service doit procéder à cette information si le volume d'eau consommé depuis le dernier relevé excède le double du volume d'eau moyen consommé par l'abonné ou par un ou plusieurs abonnés ayant occupé le local d'habitation pendant une période équivalente au cours des trois années précédentes ou, à défaut, le volume d'eau moyen consommé dans la zone géographique de l'abonné dans des locaux d'habitation de taille et de caractéristiques comparables ;

– l'abonné n'est tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne, que si le service d'eau potable, après enquête, établit que cette augmentation n'est pas imputable à une fuite de canalisation.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du rapporteur de la commission des lois, les députés ont prévu les éléments suivants :

– l'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne, **s'il présente au service d'eau potable, dans le délai d'un mois à compter de l'information transmise par ce dernier, une attestation d'une entreprise de plomberie indiquant qu'il a fait procéder à la réparation d'une fuite sur ses canalisations privatives.** Les députés ont jugé que le régime de « preuve négative¹ » initialement prévu était trop complexe, de même que le mécanisme lui-même, l'enquête diligentée par le service d'eau se déroulant sur la propriété privée de l'utilisateur.

Dès lors, si l'utilisateur n'est pas en mesure de prouver que la hausse de sa consommation est due à une fuite, il devra, comme aujourd'hui, s'acquitter de la totalité de la facture. Dans le cas contraire, c'est le gestionnaire qui supportera le coût de la fourniture d'eau excédant le double de la consommation moyenne de l'abonné, celui-ci n'étant redevable que du double des factures moyennes antérieures.

– **dans le même délai d'un mois, l'abonné peut également demander au service d'eau de vérifier le compteur afin de s'assurer que la surconsommation n'a pas pour origine le mauvais fonctionnement de celui-ci.** Les députés ont ainsi souhaité que l'utilisateur puisse explicitement demander au service d'eau de procéder à cette vérification. L'abonné ne sera tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne que si le service d'eau établit que cette augmentation n'est pas imputable à un défaut de fonctionnement du compteur.

¹ *Le service d'eau doit prouver que la hausse n'est pas due à une fuite pour que l'utilisateur paye l'intégralité de sa facture.*

– un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités d'application des dispositions législatives.

IV. La position de votre commission pour avis

La tarification de l'eau est un sujet important pour nos concitoyens, car de nombreux usagers contestent des factures d'eau exorbitantes souvent liées à des fuites indétectables à l'œil nu. En effet, lorsqu'une fuite n'est pas visible ou n'est pas détectée à temps, et que le relevé de consommation n'est effectué qu'une ou deux fois par an, il arrive qu'une famille puisse se voir facturer des milliers de mètres cubes d'eau au lieu des 120 mètres cubes en moyenne. Puisque le compteur a tourné, le distributeur n'aura d'autre choix que de facturer l'eau, même si elle n'a pas été réellement consommée. Or, les particuliers ne disposent pas toujours des moyens techniques pour contrôler l'état du réseau de canalisation privatif.

Concrètement, le dispositif envisagé revient à créer une obligation pour l'exploitant de surveiller les consommations et d'alerter l'utilisateur si c'est nécessaire, car il arrive parfois que le diagnostic soit trop tardif.

L'auteur du dispositif à l'Assemblée nationale estime ainsi qu'il est de nature à « *éviter des contentieux aux enjeux financiers importants souvent jugés par les tribunaux d'instance, et qui peuvent concerner des personnes aux revenus modestes* ». Le président Jean-Luc Warsmann ajoute qu'il s'agit d'une véritable « *simplification dans la vie de nos concitoyens, en attendant la généralisation des compteurs intelligents, qui sont équipés de systèmes d'alerte en cas de consommation anormale* ».

A titre personnel, votre rapporteur pour avis considère néanmoins que des améliorations substantielles du dispositif proposé auraient pu être envisagées, de nature, selon lui, à éviter les risques de contentieux :

– préciser que le dispositif concerne les réseaux enterrés en faisant mention de fuites « indétectables ». En effet, cette précision permet d'éviter de déresponsabiliser les abonnés qui négligeraient les réseaux intérieurs ou de susciter des comportements frauduleux en cas de besoin ponctuels importants, le dispositif n'étant applicable qu'aux canalisations enterrées dont les fuites ne sont pas immédiatement visibles à l'œil nu. Dès lors ces dispositions ne doivent pas s'appliquer aux consommations anormales dues à des fuites visibles, à la négligence ou à la faute de l'abonné ;

– remplacer l'information « sans délai » par une « information dans les meilleurs délais et au plus tard lors de l'envoi de la facture après relevé ». En effet, l'exigence d'une information sans délai est irréaliste en pratique puisqu'elle ne peut se faire qu'après relève du compteur (manuel ou télé-relève). C'est pourquoi il apparaît plus pertinent d'introduire une obligation d'information dès que le service d'eau potable constate une

augmentation du volume d'eau consommé supérieure au double de la consommation antérieure ;

– **préciser le dispositif d'évaluation de la consommation d'eau.** En effet, il est difficile de définir un niveau de consommation d'un client donné en l'absence d'historique, tout comme il est difficile de définir un « *volume d'eau moyen consommé dans la zone géographique de l'abonné, dans des locaux d'habitation de taille et de caractéristiques comparables* ». Il est important de préciser que c'est au service d'eau de réaliser cette estimation avec l'ensemble des données en sa possession ;

– **préciser les modalités de preuve de réparation de la fuite.** En effet seule une « facture » peut servir à attester de la bonne réparation de la fuite et non une simple « attestation » qui peut, au demeurant, être une attestation de complaisance ;

– **encadrer l'utilisation de ce dispositif dans le temps en évitant les demandes répétées de la part d'abonnés qui ne feraient pas le nécessaire pour entretenir leur réseau intérieur.** C'est pourquoi, il convient de limiter le bénéfice de la mesure à un dégrèvement au cours d'une période de quatre années pour une même habitation ;

– **distinguer le service d'assainissement et le service d'eau.** En effet, pour la redevance assainissement, les dispositions de l'article R. 2224-19-2 sont applicables, le dégrèvement s'appliquant à tout le volume lié à la fuite et pas simplement au volume facturé en eau si celui-ci n'a pas été rejeté dans le réseau de collecte. Autrement dit, une fuite qui n'occasionne pas de rejet à l'égout n'est pas à l'origine de dépenses supplémentaires pour le service d'assainissement.

A la suite d'un large débat, et à l'initiative de MM. Michel Doublet et Daniel Laurent, Charles Revet, Jean-Claude Merceron, Pierre-Yves Collombat et les membres du Groupe Socialiste, votre commission pour avis s'est toutefois prononcée pour la suppression de cet article considérant qu'il crée une obligation très lourde et impossible à mettre en œuvre par les services d'eau potable.

Les commissaires ont notamment fait valoir que la définition de l'augmentation anormale de la consommation ne correspond pas seulement à des cas de fuites chez l'abonné, mais aussi à d'autres situations fréquemment rencontrées : par exemple, pour des activités artisanales, agricoles ou industrielles qui ne sont pas continues tout au long de l'année, ou pour des résidences qui ne sont pas occupées de façon régulière. On constate alors de fortes variations des consommations d'eau qui n'ont rien « d'anormales ».

Ils ont par ailleurs observé que la disposition concernant la vérification du compteur à la demande de l'abonné était inutile, cette faculté existant actuellement dans tous les services d'eau potable.

Ils ont enfin expliqué que les collectivités ont déjà la possibilité de plafonner le montant des factures, ou d'accorder des remises gracieuses, dans le cas où l'abonné justifie qu'une fuite après compteur était vraiment indétectable par lui, jugeant qu'il n'était donc pas nécessaire de légiférer dans ce domaine.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 1^{er} bis (nouveau)

(Articles L. 121-84-5 et L. 121-84-7 du code de la consommation)

Encadrement des relations commerciales entre opérateurs de services de communications électroniques et consommateurs

Commentaire : cet article tend à renforcer l'encadrement des relations commerciales entre opérateurs de services de communications électroniques et consommateurs, tant en ce qui concerne les modalités de facturation de l'appel à leurs services d'assistance que les frais de résiliation.

I. Le droit en vigueur

Insérés par la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, dite « loi Chatel », les articles L. 121-84-5 et L. 121-84-7 du code de la consommation renforcent les droits des consommateurs de services de communications électroniques à l'égard de leurs fournisseurs en prévoyant respectivement :

– le droit pour les premiers d'être mis en relation téléphonique, à un coût fixe, non surtaxé et non effectif durant la mise en attente, avec un service d'assistance technique ou de réclamation mis en place par leur opérateur (« *hotline* ») ;

– l'interdiction pour les fournisseurs de service de réclamer à leurs abonnés, en cas de résiliation de leur part, des frais excédant ceux effectivement engagés pour procéder à ladite résiliation.

Cependant, certains opérateurs, profitant du manque de précision de la loi, ont recours à des pratiques contraires à son esprit :

– soit qu'ils facturent des frais de prestations de service lorsque les clients appellent les *hotlines*, qui s'ajoutent donc au paiement de l'appel téléphonique et aboutissent à une surfacturation globale ;

– soit qu’ils facturent des « frais d’activation à perception différée », perçus ultérieurement à la conclusion du contrat, et qui relèvent *in fine* de frais de résiliation.

II. L’initiative de votre commission pour avis

Afin d’empêcher ou de prévenir de telles pratiques, votre commission a souhaité simplifier les dispositions précitées du code de la consommation. C’est en ce sens qu’elle a donné un avis favorable à un amendement de M. Gérard Cornu insérant un article additionnel modifiant lesdites dispositions afin de préciser :

– qu’aucun coût supplémentaire à celui de la communication téléphonique ne peut être facturé pour les services d’assistance technique ou de réclamation, garantissant ainsi que le coût réel de ces *hotlines* pour les clients correspond effectivement au coût d’une communication normale ;

– que les frais acquittés à l’occasion de la résiliation n’excèdent pas les coûts réellement supportés par l’opérateur.

Votre commission vous propose d’adopter cet article additionnel.

Article 10

(Articles L. 421-4, L. 421-5, L. 421-6 et L. 421-8 du code de l’aviation civile)

Adaptation à la « directive services » des règles applicables au personnel navigant de l’aviation civile

Commentaire : cet article étend aux ressortissants européens la possibilité d’inscription sur le registre du personnel navigant de l’aéronautique civile et dispense d’inscription sur le registre ce personnel pour des services de travail ou de transport aériens fournis dans le cadre de la libre prestation de services.

I. Le droit en vigueur

D’après le droit français existant, le personnel navigant professionnel de l’aviation civile doit être inscrit sur l’un des **registres spéciaux** prévus par l’article L. 421-3 du code de l’aviation civile. Cette inscription est soumise à **trois conditions** :

– une condition de nationalité française ;

– une condition de compétence : le personnel doit être titulaire de brevets ou certificats déterminés par décret et d'une licence en état de validité ;

– une condition d'honorabilité : le personnel ne doit avoir encouru aucune condamnation à l'emprisonnement ou à une peine plus grave soit pour crime, soit pour délit contre la probité ou les bonnes mœurs.

Aux termes de l'article L. 421-8 du même code, **la condition de nationalité n'est pas requise** pour les ressortissants d'États membres de l'Union européenne (hors vols d'essais et réception), **sous réserve de réciprocité** de la part de ces États.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article de la proposition de loi prévoit :

- à l'article L. 421-4 du code de l'aviation civile, que l'inscription dans les registres du personnel navigant de l'aéronautique civile n'est pas réservée aux ressortissants français, mais est ouverte aux autres ressortissants européens ;

- à l'article L. 421-6 du même code, que l'inscription dans ce registre n'est pas obligatoire :

- pour le personnel navigant prestataire de services de transports ou de travail aérien établi dans un pays de l'Union européenne (autre que la France), dans un pays de l'Espace économique européen ou en Suisse ;

- pour le personnel navigant salarié d'un prestataire de services de transports ou de travail aériens établi dans l'un de ces États.

L'article L. 421-6 concerne donc aussi bien les salariés que les travailleurs indépendants et vise deux des trois catégories de personnels navigants reconnues par le code de l'aviation civile : essais et réceptions, transport aérien, travail aérien¹.

- l'abrogation de l'article L. 421-8, la condition de réciprocité étant prohibée par l'article 14 de la « directive services ».

¹ Code de l'aviation civile, article L. 421-2.

La libre prestation de services

L'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que « les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation ».

L'article 16 de la « directive services » précise notamment que les obligations imposées à l'exercice d'une activité de service par un État membres :

- ne peuvent être discriminatoire en raison de la nationalité ;
- doivent être justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ;
- ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (proportionnalité).

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté que des modifications rédactionnelles et de précision à cet article.

IV. La position de votre commission pour avis

Votre commission a adopté deux amendements présentés par votre rapporteur pour avis.

- le premier amendement précise que l'article L. 421-6 du code de l'aviation civile, dont la création est proposée par le présent article, vise des activités exercées « *temporairement* » en France. Cette mention permet de dissiper tout doute sur les conditions d'application de cet article, qui se limite à la libre prestation de services. Cette dernière s'apprécie en effet, comme l'indique le considérant 77 de la « directive services », en fonction du caractère temporaire de l'activité concernée, qui doit être apprécié non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité ;

- le second ajoute un paragraphe qui **supprime la mention de l'inscription sur les registres spéciaux dans l'article L. 426-1 du même code**, lequel attribue aux personnels navigants professionnels de l'aviation civile le bénéfice d'un régime de retraite complémentaire.

Cet article L. 426-1 précise en effet, dans sa rédaction actuelle, que seul le personnel navigant « *inscrit sur les registres prévus à l'article L. 421-3 du présent code* » bénéficie de ce régime complémentaire, qui est obligatoire pour les personnels salariés. Or, comme l'ont expliqué à votre rapporteur pour avis les dirigeants de la Caisse de retraite du personnel navigant de l'aviation civile (CRPNAC), certaines compagnies européennes n'inscrivent pas de manière systématique leur personnel sur les registres.

Votre rapporteur pour avis considère que **l'affiliation au régime de retraite complémentaire devrait simplement concerner**, comme il est

indiqué par ailleurs dans le même article L. 426-1, **le personnel navigant professionnel « qui exerce de manière habituelle la profession de navigant à titre d'occupation principale ».**

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 12

(Article L. 261-11 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression de la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires

Commentaire : cet article supprime la différence de traitement existant entre les souscripteurs de contrats préliminaires selon qu'ils ont déclaré ou non faire leur affaire de l'obtention d'un prêt.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation (CCH) permet la conclusion, lors d'une vente d'immeuble à construire, d'un contrat préliminaire, également appelé contrat de réservation, « *par lequel, en contrepartie d'un dépôt de garantie effectué à un compte spécial, le vendeur s'engage à réserver à un acheteur un immeuble ou une partie d'immeuble* »¹.

Le contenu de ce contrat est encadré : il doit comporter des indications précises relatives notamment à l'immeuble, aux travaux ou au prix du local réservé².

En vertu du dernier alinéa de l'article L. 261-11 du CCH, « *lorsque la vente a été précédée d'un contrat préliminaire (...), seul le contrat de vente est soumis aux dispositions des articles L. 312-15 à L. 312-17 du code de la consommation* »³.

Ces articles du code de la consommation comportent des dispositions visant à protéger l'emprunteur immobilier. L'article L. 312-16 du code de la consommation dispose ainsi que « *lorsque l'acte (...) indique que le prix est payé, directement ou indirectement, même partiellement, à l'aide d'un ou plusieurs prêts (...), cet acte est conclu sous la condition suspensive de*

¹ Premier alinéa de l'article L. 261-15 du CCH.

² Le contenu du contrat préliminaire est précisé par les articles R. 261-25 et R. 261-26 du CCH.

³ Ces articles correspondent aux articles 16 à 18 de la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier.

l'obtention du ou des prêts qui en assument le financement ». Il précise que « *lorsque la condition suspensive (...) n'est pas réalisée, toute somme versée d'avance par l'acquéreur (...) est immédiatement et intégralement remboursable sans retenue ni indemnité à quelque titre que ce soit* ».

S'agissant des contrats préliminaires, l'article R. 261-31 du CCH indique que **le souscripteur d'un contrat préliminaire pour l'acquisition d'un immeuble à construire peut obtenir le remboursement du dépôt de garantie versé notamment dans le cas où « le ou les prêts prévus au contrat préliminaire ne sont pas obtenus ou transmis ou si leur montant est inférieur de 10 p. 100 aux prévisions dudit contrat »**¹. Le dépôt de garantie lui est alors restitué sans retenue ni pénalité.

Cette disposition **ne s'applique cependant pas si le souscripteur a déclaré faire son affaire personnelle de l'obtention d'un prêt et ne l'a pas obtenu**, la jurisprudence de la Cour de cassation ayant adopté une conception restrictive de l'article R. 261-31 précité : la Cour a en effet estimé² que le souscripteur ayant déclaré faire son affaire personnelle de l'obtention du prêt sans l'obtenir ne peut prétendre à la restitution du dépôt de garantie versé lors de la signature du contrat préliminaire.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 12 de la proposition de loi visait initialement à supprimer le dernier alinéa de l'article L. 261-11 du CCH précité.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des lois de l'Assemblée nationale a, sur proposition de son rapporteur, adopté un amendement de clarification visant à faire figurer explicitement dans le CCH que le contrat préliminaire est soumis aux articles L. 312-15 à L. 312-17 du code de la consommation.

IV. La position de votre commission pour avis

Une différence claire de traitement existe donc aujourd'hui entre les souscripteurs de contrats préliminaires, selon qu'ils ont déclaré faire leur affaire de l'obtention d'un prêt ou non.

La Cour de cassation a appelé à la suppression de cette différence de traitement dès son rapport annuel de 2002. Elle a confirmé cette recommandation dans ses rapports annuels de 2006 et 2008, soulignant que la différence de traitement induite « *va à l'encontre des intérêts des souscripteurs de contrats préliminaires, sans que, sans doute, ce résultat ait*

¹ c de l'article R. 261-31 du CCH.

² Cf. notamment Cour de cassation – Troisième chambre civile, Arrêt n° 760 du 21 juin 2006.

été voulu »¹. Selon la Cour, cette suppression « *participe de la protection du consommateur* »².

Votre rapporteur pour avis souligne donc l'intérêt du présent article.

Cependant, à son initiative, votre commission a adopté un **amendement de clarification** visant à assurer une plus grande lisibilité des textes :

– revenant à la recommandation initiale de la Cour de cassation, cet amendement prévoit la suppression du dernier alinéa de l'article L. 261-11 du code de la construction et de l'habitation ;

– cette suppression ne permettant pas automatiquement l'application des articles L. 312-15 à L. 312-17 du code de la consommation au contrat préliminaire, cet amendement ajoute explicitement ce dernier parmi les actes visés à l'article L. 312-15 du code de la consommation.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 13

(articles L. 213-11, L. 213-14-1 et L. 213-14-2 du code de l'environnement)

Simplification du dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau

Commentaire : cet article simplifie le dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau, en n'imposant une déclaration que lors de la création ou de la modification de l'ouvrage.

I. Le droit en vigueur

La redevance pour obstacle sur les cours d'eau est perçue auprès des propriétaires d'ouvrages construits sur les cours d'eau (barrages, seuils) de plus de cinq mètres de dénivelé.

¹ Cour de Cassation, rapport annuel 2008, p. 14.

² Cour de cassation, rapport annuel 2006, p. 11.

Elle est prévue par l'article L. 213-10-11 du code de l'environnement qui indique qu'elle est due par « *toute personne possédant un ouvrage constituant un obstacle continu joignant les deux rives d'un cours d'eau* ».

L'article L. 213-10-11 prévoit toutefois une exonération pour les propriétaires d'ouvrages faisant partie d'installations hydroélectriques assujettis à la redevance pour prélèvements sur la ressource en eau.

**Détermination du montant de la redevance
(extrait de l'article L. 213-10-11 du code de l'environnement)**

II. – La redevance est assise sur le produit, exprimé en mètres, de la dénivelée entre la ligne d'eau à l'amont de l'ouvrage et la ligne d'eau à l'aval par le coefficient de débit du tronçon de cours d'eau au droit de l'ouvrage et par un coefficient d'entrave.

Le coefficient de débit varie en fonction du débit moyen interannuel du tronçon de cours d'eau considéré. Il est compris entre 0,3 pour les tronçons dont le débit moyen interannuel est inférieur à 0,3 mètre cube par seconde et 40 pour les tronçons dont le débit moyen interannuel est supérieur ou égal à 1 000 mètres cubes par seconde.

Le coefficient d'entrave varie entre 0,3 et 1 en fonction de l'importance de l'entrave apportée par l'obstacle au transport sédimentaire et à la circulation des poissons

III. – La redevance n'est pas due lorsque la dénivelée est inférieure à 5 mètres et pour les cours d'eau dont le débit moyen est inférieur à 0,3 mètre cube par seconde.

IV. – Le taux de la redevance est fixé par l'agence de l'eau dans la limite de 150 euros par mètre par unité géographique cohérente définie en tenant compte de l'impact des ouvrages qui y sont localisés sur le transport sédimentaire et sur la libre circulation des poissons.

L'article L. 213-11 du même code prévoit que les assujettis à la redevance pour obstacle sur les cours d'eau doivent déclarer chaque année les éléments de l'assiette de cette redevance.

Cette redevance est perçue, en France continentale, par les agences de l'eau. Dans les départements d'outre-mer, les obligations déclaratives à l'office de l'eau sont définies par voie réglementaire, en application de l'article L. 213-14-2 du même code.

Les caractéristiques des ouvrages (hauteur, équipements existants pour le transit sédimentaire et le franchissement par les poissons) n'étant pas modifiées chaque année, il apparaît possible de reconduire les éléments d'assiette précédemment déclarés, sans exiger une déclaration annuelle par le maître d'ouvrage. Cette disposition¹ permettrait ainsi d'alléger les charges administratives pesant sur les gestionnaires de ces ouvrages.

¹ Cette disposition a été identifiée par la mission de réduction des charges administratives des entreprises (MRCA).

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le texte initial prévoit l'insertion d'un alinéa, après le premier alinéa de l'article L. 213-11 du code de l'environnement, disposant que pour la redevance pour obstacle sur les cours d'eau prévue à l'article L. 213-10-11, les éléments d'assiette déclarés sont reconduits, sans obligation de déclaration annuelle, sauf en cas de modification des caractéristiques de l'ouvrage.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté une nouvelle rédaction de l'article 13, proposée par le rapporteur de l'Assemblée nationale et reprenant une suggestion du Conseil d'État. Ils ont en effet estimé que le dispositif applicable outre-mer méritait de bénéficier de la même simplification, dans le respect du partage des compétences de la loi et du règlement. C'est pourquoi ils se sont prononcés en faveur d'une modification des articles L. 213-14-1 et L. 213-14-2 du code de l'environnement.

IV. La position de votre commission pour avis

Le dispositif proposé revient concrètement à dispenser les assujettis à la redevance pour obstacle sur un cours d'eau, de renouveler chaque année leur déclaration pour la liquidation de la redevance due à l'agence de l'eau, ou à l'office de l'eau dans les départements d'outre-mer. Dès lors, la déclaration ne sera obligatoire qu'en cas de création ou de modification de l'ouvrage. Votre commission ne peut que se féliciter de cette mesure de simplification.

Selon les données fournies par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, cette simplification doit permettre d'alléger les charges administratives pesant sur les gestionnaires de ces ouvrages. Le coût administratif de la déclaration annuelle est en effet estimé à 100 000 euros par an pour les entreprises concernées. Ce coût doit être comparé au coût administratif pour les agences de l'eau pour mettre en œuvre cette réforme (modification des supports de télé-déclaration et des notices d'information) évalué à 30 000 euros.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 15

(L. 326-3, L. 326-5 et L. 326-6 du code de la route)

Simplification de la procédure d'exercice de la profession d'expert en automobile

Commentaire : cet article a pour but de simplifier la procédure d'exercice de la profession d'expert en automobile.

I. Le droit en vigueur

La profession d'expert en automobile est réglementée par la loi n° 72-1097 du 11 décembre 1972 relative à l'organisation de la profession d'expert en automobile. Elle est aujourd'hui conditionnée par deux impératifs :

– la possession d'un diplôme d'expert en automobile, créé par le décret n° 95-493 du 25 avril 1995 portant création et règlement général du diplôme d'expert en automobile : ce diplôme est un diplôme d'État délivré, en cas de succès à l'examen, par le ministre chargé de l'éducation nationale – c'est la possession de ce diplôme qui donne *la qualité d'expert en automobile* ;

– l'inscription, en vertu de l'article L. 326-3 du code de la route, sur une liste établie par la Commission nationale des experts automobiles (CNEA)¹ – c'est cette inscription qui *autorise l'exercice de l'activité d'expert en automobile*.

Cette commission a en effet pour double mission d'établir la liste nationale annuelle des experts en automobile et d'assurer un pouvoir disciplinaire à l'égard des experts en automobile pour faute ou manquement aux règles professionnelles.

Le décret n° 2006-1808 du 23 décembre 2006 a clarifié certaines missions des experts en automobile et a en outre simplifié le fonctionnement de la commission nationale.

¹ La CNEA est composée de 14 membres :

- un président, conseiller en activité ou honoraire à la Cour de cassation ;
- cinq représentants de l'État dont deux désignés par le ministre chargé des transports, un par le ministre chargé des assurances, un par le ministre de l'intérieur et un par le ministre chargé de la consommation ;
- quatre experts en automobile désignés par le ministre en charge des transports ;
- deux représentants des consommateurs ;
- deux représentants des entreprises d'assurances.

II. Le dispositif de la proposition de loi

En dépit d'une redéfinition, par le décret du 23 décembre 2006, de sa composition et des règles de quorum afin de faciliter l'instruction des dossiers, la commission demeure « noyée » sous les 2 500 demandes qu'elle doit traiter chaque année.

La confusion de ses missions – administrative et disciplinaire – a pu conduire à des annulations de décisions par le Conseil d'État. En effet, une étude conduite en 2008 par l'Alliance nationale des experts en automobile (ANEA) relève que deux fois sur trois les sanctions disciplinaires prononcées par la CNEA sont suspendues et/ou annulées par le Conseil d'État.

Afin de remédier à ces difficultés, l'article 15 de la proposition de loi, adopté sans modification en première lecture à l'Assemblée nationale :

– **supprime l'obligation administrative du passage devant la CNEA** et confie la gestion de la liste nationale au ministre chargé des transports ;

– **supprime la mention d'un pouvoir disciplinaire** de la CNEA ;

– **garantit l'indépendance des experts en automobile** par l'insertion d'un *I bis* à l'article L. 326-6 du code de la route spécifiant clairement que « *les conditions dans lesquelles un expert en automobile exerce sa profession ne doivent pas porter atteinte à son indépendance* ».

III. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis approuve les dispositions de cet article et adhère aux objectifs qu'il fixe, notamment en ce qui concerne la **garantie des conditions d'indépendance dans lesquelles les experts doivent exercer leur profession**. Cette modification de l'article L. 326-6 du code de la route est essentielle et elle suit ainsi les principes posés par la « directive services ». Il s'est néanmoins interrogé sur le **sort réservé à la Commission nationale des experts en automobile**.

En effet, dans le régime actuel, la CNEA est une autorité administrative indépendante. Elle a les caractéristiques suivantes :

– c'est une instance collégiale (composée de représentants de l'État, des entreprises d'assurance, des consommateurs ainsi que des experts en automobile) instituée au sein de l'État et dépourvue d'une personnalité morale propre ;

– c'est une instance dotée d'un pouvoir de prendre des décisions administratives ;

– c'est une instance qui bénéficie d'une indépendance fonctionnelle.

Concrètement, elle remplit deux missions principales :

– elle valide les entrées et sorties d’experts en automobile sur la liste nationale (condition nécessaire à l’exercice de l’activité d’expert en automobile) – le travail d’instruction des dossiers étant fait par la Mission Expertise en automobile (MIEXA) intégrée à la sous-direction de l’action interministérielle de la Direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR) ;

– par ailleurs, lorsqu’une procédure disciplinaire est engagée suite à une plainte, elle siège en commission disciplinaire avec pouvoir décisionnel.

L’article 15, qui supprime la CNEA dans son statut et ses fonctions actuelles semble donc bien permettre :

1. D’accélérer la procédure autorisant l’exercice de l’activité d’expert : la CNEA, qui ne faisait qu’entériner des décisions, ne joue plus le rôle de gestionnaire de la liste nationale. C’est la MIEXA, c’est-à-dire la même administration, qui instruit les dossiers et qui rend les décisions.

2. De clarifier les procédures disciplinaires en privant la CNEA du pouvoir de rendre des décisions disciplinaires, garantissant ainsi davantage de sécurité juridique.

Néanmoins, tel qu’il est rédigé, cet article a pour conséquence de faire disparaître toute mention de la Commission nationale des experts automobile du code de la route. **Votre rapporteur pour avis considère ainsi qu’il convient de clarifier la rédaction de cet article et vous propose de réserver à la CNEA, même si elle ne dispose plus du pouvoir de rendre des décisions, une compétence consultative en matière disciplinaire**, tirant ainsi bénéfice de l’expérience de ses membres, qui représentent l’État, les professions concernées par l’expertise et l’assurance ainsi que les consommateurs.

La CNEA pourrait en effet demeurer une **commission administrative consultative** avec les particularités suivantes :

– être dénuée de toute attache avec les instances judiciaires (elle est actuellement présidée par un magistrat) ;

– ne plus exercer **aucun pouvoir en matière d’inscription ni, d’une manière générale, de gestion de la liste nationale des experts en automobile** : ce rôle sera dévolu à la MIEXA (qui ne se contentera plus d’instruire seulement les dossiers) ;

– ne plus détenir de pouvoir décisionnel en matière disciplinaire : elle ne fera que **tenir séance disciplinaire** et en proposer, à titre d’avis, le résultat au ministre ou son représentant qui prendra la décision définitive.

Votre commission a donc adopté, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, un amendement de clarification visant à **mentionner précisément à l'article L. 326-5 du code de la route la mission – plus restreinte – de la CNEA, à savoir un rôle consultatif en matière disciplinaire.**

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 16

(Articles L. 214-6, L. 222-1, L. 233-3, L. 256-3 et L. 611-6
du code rural et de la pêche maritime)

Simplification de procédures dans le code rural et de la pêche maritime

Commentaire : cet article adapte le code rural et de la pêche maritime aux exigences de la « directive services » dans plusieurs domaines (activités liées à l'élevage, la vente, le dressage, ou encore au toilettage de chiens et chats, agrément des activités de reproduction animale, agrément des négociants dans les marchés aux bestiaux, agrément des structures d'inspection ou de formation à l'inspection des matériels d'application de pesticides, agrément des organismes certificateurs au titre de l'agriculture raisonnée).

I. Le droit en vigueur

1° L'activité de gestion d'une fourrière ou d'un refuge, d'élevage, de vente, de transit ou de garde, d'éducation, de dressage et de présentation au public de chiens et de chats était soumise, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), à un régime défini à l'article L. 214-6 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoyant :

- une **déclaration** de cette activité au préfet du département ;
- l'**utilisation d'installations conformes** aux règles sanitaires et de protection des animaux concernés ;
- la **détention d'un certificat de capacité** délivré par l'autorité administrative au vu de diplômes ou d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans.

Pour les activités de toilettage, seules les deux premières conditions étaient exigées.

2° L'article L. 222-1 du CRPM prévoit pour sa part de soumettre à un **agrément sanitaire les activités de reproduction animale**, dans des conditions définies par les articles R. 222-1 et suivants du même code.

3° L'article L. 233-3 du CRPM concerne les marchés aux bestiaux : il prévoyait, avant l'entrée en vigueur de la LMAP, qu'un décret en Conseil d'État devait définir les **conditions dans lesquelles étaient agréés les négociants, les centres de rassemblement et les marchés**, pour la mise en circulation et la commercialisation des animaux.

4° L'article L. 256-3 du CRPM renvoie à un décret les conditions d'application des textes législatifs relatifs aux **matériels d'application des produits phytopharmaceutiques**, c'est-à-dire essentiellement des pulvérisateurs.

5° L'article L. 611-6, enfin, avant la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), renvoyait à un décret les modalités d'obtention du label « **agriculture raisonnée** », ainsi que celles concernant les organismes chargés de délivrer ce label.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le 1° de cet article, dans sa version initiale, supprimait l'exigence des trois ans d'expérience professionnelle pour obtenir le certificat de capacité concernant les activités relatives aux chiens et chats. Il supprimait également l'exigence de déclaration au préfet des activités de toilettage, exigence contraire à la « directive services » dans la mesure où elle empêcherait de reconnaître une activité de toilettage située en dehors du territoire national.

Le 2° prévoyait, dans sa version initiale, une dérogation à l'obligation d'agrément des activités professionnelles de reproduction des animaux pour les organismes et professionnels établis régulièrement dans un autre État membre de la Communauté européenne, dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

Le 3° maintient pour sa part l'agrément des centres de rassemblement et marchés aux bestiaux mais supprime celui des négociants. En pratique ceux-ci n'ont jamais été agréés et un tel dispositif est contraire aux textes européens¹. En lieu et place de l'agrément, le texte propose que les intervenants sur ces marchés déclarent leur activité à l'autorité administrative. L'accès à ces marchés serait ensuite réservé aux opérateurs enregistrés.

¹ Directive 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine et directive 91/68/CEE du Conseil, du 28 janvier 1991, relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins.

Le 4° prévoit une dérogation à l'obligation d'agrément des organismes d'inspection ou des centres de formation des inspecteurs chargés du contrôle technique obligatoire des matériels utilisés pour l'application des produits phytosanitaires et établis dans un autre État membre.

Le 5°, enfin, prévoit la même dérogation pour l'agrément des organismes chargés de la mise en œuvre de la qualification et du contrôle en matière d'agriculture raisonnée.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a peu modifié cet article :

– sur le 1°, elle a purement et simplement supprimé l'obligation de déclarer les activités de toilettage des chiens et chats à l'autorité administrative, cette déclaration paraissant totalement inutile ;

– sur le 2°, elle a adopté un amendement rédactionnel.

IV. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis propose la suppression de cet article. En effet :

– Les 1° et 3° de cet article ont été intégralement repris à l'article 73 de la LMAP susvisée.

– Par ailleurs, si le 2° donne au ministre chargé de l'agriculture le pouvoir de définir les conditions dans lesquelles des opérateurs installés dans un autre État membre de l'Union européenne sont réputés détenir l'agrément pour les activités de reproduction des animaux soumises à un tel agrément, une telle précision n'est pas utile : le pouvoir réglementaire fixe le régime des agréments et le droit européen prévoit que ces agréments valent dans toute l'Union européenne.

– Le 4° n'est plus utile car l'article L. 256-3 du CRPM a été abrogé par l'ordonnance n° 2010-461 du 6 mai 2010, prise en application de la précédente loi de simplification du droit. La reconnaissance mutuelle des agréments des organismes d'inspection et centres de formation intervenant en matière de contrôle des équipements d'application des produits phytopharmaceutiques peut intervenir par décret sans qu'une loi en dispose spécialement.

– Le 5°, enfin, doit être supprimé. En effet, la loi du 12 juillet 2010 susvisée a remplacé le label « agriculture raisonnée » par un dispositif de certification « Haute valeur environnementale » (HVE). Les conditions de cette certification seront définies par décret, selon la nouvelle rédaction de l'article L. 611-6 du CRPM.

Votre commission a donc adopté les deux amendements identiques de suppression proposés par votre rapporteur pour avis et par le Gouvernement.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 16 bis (nouveau)
(Article L. 642-2 du code rural et de la pêche maritime)

Recours au même organisme de contrôle pour les producteurs de cidre sous plusieurs signes de qualité et de l'origine

Commentaire : cet article a pour but de permettre le passage du même organisme pour contrôler le respect des cahiers des charges des exploitations cidricoles à la fois sous indication géographique protégée (IGP) et sous appellation d'origine protégée (AOP).

I. Le droit en vigueur

La garantie du respect de leurs obligations par les producteurs sous signe de qualité et de l'origine (SIQO) passe par un **contrôle rigoureux du respect par eux des cahiers des charges** imposés pour obtenir le signe de qualité.

L'ordonnance n° 2010-459 du 6 mai 2010 modifiant les livres I^{er}, V et VI du code rural a assoupli le régime applicable au contrôle du cahier des charges des IGP et AOP dans le secteur du vin et des boissons spiritueuses.

En effet, alors que seuls les produits sous AOP pouvaient faire l'objet soit d'un plan de contrôle, soit d'un plan d'inspection, les autres produits sous signe de qualité ne pouvaient faire l'objet que d'un plan de contrôle. **L'ordonnance a mis le droit français en conformité avec le droit européen concernant les signes de qualité en élargissant cette possibilité à l'ensemble des productions vitivinicoles et des boissons spiritueuses sous signe de qualité, qu'il s'agisse d'une AOP ou d'une IGP.**

II. La position de votre commission pour avis

50 % des producteurs de cidre commercialisent à la fois des cidres sous IGP et des cidres sous AOP. Un double contrôle est donc nécessaire, une fois par l'organisme de contrôle et une fois par l'organisme d'inspection, source d'un double coût.

Or, de nombreux points de contrôles sont communs et pourraient être effectués en même temps.

Une simplification est attendue par les professionnels du secteur.

Votre commission a donc adopté un amendement de votre rapporteur pour avis visant à permettre au même organisme de contrôler un producteur pour l'ensemble de sa production, celle sous IGP et celle sous AOP.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 16 ter (nouveau)

(Article L. 653-3 du code rural et de la pêche maritime)

Suppression de l'agrément par l'État des organismes de sélection des espèces canines et félines

Commentaire : cet article supprime l'agrément des organismes de sélection des espèces canines et félines.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 653-3 du CRPM prévoit que **l'État agréé des organismes de sélection** chargés de définir les objectifs de sélection ou les plans de croisement et d'assurer la tenue des livres généalogiques ou registres zootechniques des races.

Il en va ainsi pour de nombreuses espèces, dont les chiens et les chats. En ce qui concerne les chiens, la société centrale canine (SCC) a été agréée pour gérer le livre des origines français (LOF), dans le cadre d'une délégation de service public. Pour les chats, l'agrément a été attribué au Livre officiel des origines félines (LOOF).

Par ailleurs, l'article L. 214-8 du CRPM précise que, lors d'une vente, ne peuvent être dénommés comme chiens et chats appartenant à une race que les chiens et chats inscrits à un livre généalogique, reconnu par le ministre chargé de l'agriculture.

II. La position de votre commission pour avis

Le Gouvernement a présenté un amendement tendant à supprimer l'agrément des organismes de sélection des espèces canines et félines prévu à l'article L. 653-3 du CRPM.

En effet, le suivi des agréments est une tâche lourde qui, d'après les informations fournies à votre rapporteur, occupe trois personnes dans les services du ministère de l'agriculture.

Cette simplification ne prive pas pour autant la France d'un référentiel officiel des races canines et félines, nécessaire notamment pour définir les chiens dangereux, puisque les dispositions de l'article L. 214-8 du CRPM seraient maintenues.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 17 ter

(article L. 1321-5 du code de la santé publique)

**Spécifications techniques auxquelles doivent répondre les laboratoires
d'analyse de l'eau participant à un marché public**

Commentaire : cet article est destiné à mettre la France en conformité avec ses obligations communautaires dans le cadre des procédures de passation des marchés publics.

I. Le droit en vigueur

En vertu de l'article L. 1321-5 du code de la santé publique, le contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine, qui relève de la compétence de l'État, comprend notamment « *des prélèvements et des analyses d'eau réalisés par les services du représentant de l'État dans le département ou un laboratoire agréé par le ministère chargé de la santé et choisi par le représentant de l'État dans le département* ».

C'est donc le préfet qui est chargé de l'organisation du contrôle sanitaire des eaux. Il passe pour cela le marché nécessaire avec un ou plusieurs laboratoires agréés, et assume la responsabilité de ce marché.

Le laboratoire agréé, titulaire du marché, est lui chargé de recouvrer les sommes relatives aux prélèvements et analyses du contrôle sanitaire des eaux auprès de la personne publique ou privée responsable de la production ou de la distribution d'eau.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article ne faisait pas partie du texte initial de la proposition de loi, mais résulte d'un amendement gouvernemental, adopté par l'Assemblée nationale.

Il vise à mettre en conformité les spécifications techniques des marchés avec l'article 23 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

En effet, bien que l'équivalence des spécifications techniques contenue dans l'agrément soit d'ores et déjà garantie au niveau réglementaire, la mention « *ou équivalent* » prévue au 3a) de l'article 23 de la directive 2004/18/CE ne figurait pas explicitement dans la partie législative du code de la santé publique.

III. La position de votre commission pour avis

L'agrément, mentionné à l'article L. 1321-5 du code la santé publique, et exigé préalablement d'un candidat à une procédure de marchés publics, prévoit des spécifications techniques auxquelles doivent répondre les laboratoires d'analyses de l'eau souhaitant participer au marché.

Avec la modification du code de la santé publique envisagée, désormais, un laboratoire établi dans un autre État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, peut réaliser ces prélèvements et analyses, s'il justifie de moyens, de qualité de pratiques et de méthodes de contrôle équivalents, vérifiés par le ministre chargé de la santé. Quoi qu'il en soit, le préfet sera toujours responsable du choix du laboratoire.

Sur le fond, votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter d'une mise en conformité de notre droit national avec le droit communautaire. Toutefois, il observe que les dispositions proposées ont déjà été adoptées en termes identiques à l'article 38¹ de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

C'est pourquoi votre commission s'est prononcée pour la suppression de cet article.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ 6° du II de l'article 38.

Article 18

(art. L. 1331-7, L. 1331-7-1 [nouveau], L. 1331-8 et L. 1331-11 du code de la santé publique)

Simplification du régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques

Commentaire : cet article simplifie le régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées provenant d'activités économiques, mais dont les caractéristiques sont celles d'effluents domestiques.

I. Le droit en vigueur

En vertu de l'article L. 1331-1 du code de la santé publique, **les eaux usées domestiques sont obligatoirement raccordées à l'égout lorsqu'un réseau de collecte existe**. L'article L. 1331-1 dispose ainsi que « *le raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte disposés pour recevoir les eaux usées domestiques et établis sous la voie publique à laquelle ces immeubles ont accès soit directement, soit par l'intermédiaire de voies privées ou de servitudes de passage, est obligatoire dans le délai de deux ans à compter de la mise en service du réseau public de collecte* ».

S'agissant des effluents non domestiques, une autorisation de rejet à l'égout, de ces eaux usées, est nécessaire en vertu de l'article L. 1331-10 du même code. Cet article dispose en effet que « *tout déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public de collecte doit être préalablement autorisé par le maire ou le président de l'établissement public compétent en matière de collecte à l'endroit du déversement* ». La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a d'ailleurs porté à 10 000 euros le montant de l'amende applicable en l'absence d'autorisation.

C'est donc bien l'affectation professionnelle ou domestique des immeubles, qui apparaît comme le critère¹ de détermination de la nature des eaux rejetées. Ainsi les activités qui se caractérisent par le rejet d'eaux usées provenant des besoins d'alimentation et d'hygiène de bureaux, de centres commerciaux, de restaurants ou d'hôtels, ne constituent pas des eaux usées domestiques puisqu'elles ne proviennent pas d'immeubles à usage principal d'habitation.

En application de l'article L. 1331-10 du code précité, **l'autorisation de rejet à l'égout peut être subordonnée à la participation de l'auteur du déversement aux dépenses d'investissement** entraînées par la réception de

¹ C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé le Conseil d'État dans un arrêt du 26 novembre 1984.

ces eaux. Il en est de même, en vertu de l'article L. 1331-7 du même code, pour le raccordement des immeubles d'habitation édifiés postérieurement à la mise en service du réseau de collecte.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article propose :

– de compléter l'article L. 1331-10 du code de la santé publique pour préciser que l'autorisation de déversement d'eaux usées n'est pas nécessaire pour les établissements dont les utilisations de l'eau sont assimilables aux utilisations à des fins domestiques ;

– de renvoyer à un décret en Conseil d'État la définition des utilisations de l'eau assimilables à des utilisations à des fins domestiques ;

– de compléter l'article L. 1331-7 du même code afin de préciser que les propriétaires des immeubles ou des établissements édifiés postérieurement à la mise en service du réseau public de collecte auquel ces immeubles doivent être raccordés, et dont les rejets d'eaux usées sont issues d'utilisations de l'eau assimilables à des utilisations domestiques, peuvent être astreints par la commune à verser une participation tenant compte de l'économie qu'ils réalisent en évitant une installation d'évacuation individuelle.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, les députés, outre quelques modifications rédactionnelles ont précisé le dispositif initial en :

– prévoyant dans la loi, les critères en fonction desquels le décret en Conseil d'État pourra déterminer les modalités d'application des dispositions. Ils ont ainsi prévu que ce décret détermine, en fonction du volume des rejets ainsi que de la nature et du degré de pollution, les utilisations de l'eau « assimilables à un usage domestique » ;

– prévoyant un dispositif de régularisation de la situation des propriétaires raccordés sans autorisation au réseau de collecte. Ils disposeront ainsi d'un délai de six mois à compter de la publication du décret en conseil d'État précité pour présenter à la mairie une déclaration justifiant qu'ils utilisent l'eau dans des conditions « assimilables à un usage domestique ».

IV. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis accueille positivement cette mesure de simplification. En effet, la définition des « eaux usées domestiques » étant limitée à celles issues des seuls immeubles à usage principal d'habitation, le nombre d'établissements devant disposer d'une autorisation de raccordement est donc très important.

De nombreux élus locaux constatent que les mairies doivent faire face à plusieurs milliers de demandes d'autorisation, sans toujours disposer des services techniques compétents, la compétence « assainissement » étant souvent déléguée à un établissement public de coopération intercommunale ou à un groupement. Dès lors, on observe que les collectivités concernées n'arrivent pas à accorder toutes ces autorisations dans des délais raisonnables.

L'absence d'exigence d'une autorisation de déversement pour des effluents « assimilables » aux rejets domestiques représenterait donc pour les collectivités territoriales et leurs groupements un allègement important des procédures administratives et des économies budgétaires substantielles. Sur la base d'un coût administratif de 1 000 à 2 000 euros par dossier (réparti entre l'établissement concerné et la collectivité), les charges administratives induites peuvent être évaluées entre 100 et 400 millions d'euros, même s'il convient de souligner que cette évaluation reste très théorique, compte tenu de l'impossibilité pratique de réaliser la totalité des contrôles nécessaires.

Cette simplification est par ailleurs souhaitée par les acteurs économiques¹, d'autant que la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a porté à 10 000 euros le montant de l'amende applicable en l'absence d'autorisation (art. L. 1337-2 du code de la santé).

Cette exigence d'autorisation de rejet à l'égout est d'autant plus difficilement compréhensible par les établissements concernés que ces mêmes rejets sont considérés par le service de l'eau comme « assimilés domestiques » en application du code de l'environnement pour l'identification du régime de redevances perçue pour le compte de l'agence de l'eau, les « *pollutions produites résultant principalement de la satisfaction de besoins d'alimentation humaine, de lavage et de soins d'hygiène des personnes physiques utilisant les locaux desservis ainsi que de nettoyage et de confort de ces locaux* » (art. L. 213-10-2, L. 213-10-3 et R. 213-48-1 du code de l'environnement). L'arrêté du 21 décembre 2007 précise la liste des activités concernées.

Si votre rapporteur juge positivement le dispositif proposé, il considère néanmoins que, outre des modifications rédactionnelles, des

¹ La nécessité d'une clarification et d'une simplification a été rappelée lors du colloque organisée par l'Association française des ingénieurs et techniciens de l'environnement (AFITE), la Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau (FENARIVE) et les chambres de commerce et d'industries, le 23 juin 2009 sur le thème du raccordement des établissements industriels à l'égout. Cette disposition a également été identifiée par la mission de réduction des charges administratives des entreprises (MRCA).

améliorations substantielles peuvent être proposées, de nature, selon lui, à éviter les risques de contentieux :

– **supprimer le deuxième alinéa de cet article dont les dispositions restreignent très significativement le champ d’application de la participation pour raccordement au réseau public de collecte des eaux usées**, aussi appelée « participation pour raccordement à l’égout » (PRE). Tel qu’il est actuellement rédigé, le dispositif du deuxième alinéa crée une incertitude juridique en induisant une confusion entre la PRE et le remboursement par les propriétaires d’immeubles du coût des travaux effectués pour leur compte par le service public d’assainissement lorsqu’il réalise la partie des branchements situés sous la voirie publique. Il s’agit bien de deux contributions distinctes ;

– **faire le lien entre la notion des « usages de l’eau assimilables à un usage domestique » et la définition figurant au code de l’environnement** (article L. 213-10-2), pour éviter la gestion de plusieurs définitions par les services d’eau et d’assainissement. En effet, le texte actuel renvoie à un décret en précisant des critères de définition d’où le risque d’une nouvelle définition. La mention du « volume » peut notamment conduire à exclure des rejets d’immeubles de bureaux qui ne produisent que des effluents domestiques ;

– **préciser que le droit au raccordement au réseau public de collecte est soumis à l’existence de capacités de transfert et d’épuration en aval**. Il est en effet important que ce droit s’exerce dans la limite des capacités de transport et d’épuration des installations existantes ou en cours de réalisation. A défaut, les collectivités pourraient se retrouver confrontées à des demandes qu’elles ne seraient pas en mesure de satisfaire, ou qui entraîneraient des dépenses importantes non compensées par de nouvelles recettes d’un niveau équivalent ;

– **préciser que la « participation versée par le propriétaire » qui évite le coût d’une installation d’évacuation ou d’épuration individuelle réglementaire s’ajoute, le cas échéant, aux redevances mentionnées à l’article L. 2224-12-2 du code général des collectivités territoriales et aux sommes pouvant être dues par les intéressés au titre des articles L. 1331-2 (réalisation du branchement), L. 1331-3 (remboursement de travaux en voie privée), L. 1331-6 (travaux d’office, suppression de fosses) du code de la santé publique ;**

– **donner la possibilité pour la commune d’édicter des prescriptions techniques par branche d’activité** pour le dimensionnement et l’entretien des ouvrages de collecte des eaux usées internes à l’établissement. En effet, compte tenu de la très grande diversité des établissements concernés (industriels, artisanaux, médicaux) et alors que les objectifs de la directive cadre sur l’eau seront déjà difficiles à atteindre, notamment pour les « substances dangereuses et autres micropolluants », il paraît indispensable que les services d’assainissement puissent fixer, par catégorie d’établissements

et au cas par cas, des prescriptions techniques appropriées et plus précises que les dispositions du règlement de service applicables à l'ensemble des rejets collectés. Cette disposition permettrait en outre de fonder juridiquement la pratique actuelle de collectivités définissant des prescriptions techniques par type d'activité (restaurant, pressing, coiffeurs, ...)

– **faire référence, dans le dispositif, non pas à la « mairie » mais à la « collectivité organisatrice du service ou le groupement auquel elle appartient ».** En pratique, le service d'eau n'est effectivement pas toujours géré par la commune, cette compétence étant parfois déléguée à un syndicat mixte ;

– **porter le délai de « 6 mois à compter de la publication du décret en Conseil d'État » à « un an à compter de la publication de la loi ».**

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter une rédaction globale de cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 19

(Articles L. 1334-3, L. 1334-4 et L. 1334-4-1 [nouveau]
du code de la santé publique)

Simplification des règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb

Commentaire : cet article substitue un régime d'accréditation au régime d'agrément actuellement en vigueur pour les opérateurs chargés d'effectuer les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb

I. Le droit en vigueur¹

Le chapitre IV du titre III du livre III de la première partie du code de la santé publique porte sur la « *lutte contre la présence de plomb ou d'amiante* ». Plusieurs articles du même code portent sur les règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb.

¹ Lors du dépôt de la proposition de loi.

L'article L. 1334-3 prévoit que lorsque le propriétaire, le syndicat de propriétaires ou l'exploitant d'un local d'hébergement s'est engagé à réaliser des travaux de suppression de l'exposition au plomb, le préfet contrôle, au terme d'un délai indiqué dans la notification de sa décision, les lieux afin de s'assurer que le risque est supprimé.

Si le risque subsiste, il fait procéder aux travaux aux frais du propriétaire, du syndicat des copropriétaires ou de l'exploitant du local d'hébergement. A l'issue des travaux, il fait procéder au contrôle des locaux.

Le contrôle peut être confié au directeur du service communal d'hygiène et de santé de la commune concernée, service visé à l'article L. 1422-1 du même code.

L'article L. 1334-4 prévoit notamment, à son dernier alinéa, que le représentant de l'État peut agréer des opérateurs « *pour réaliser les diagnostics et contrôles (...) et pour faire réaliser les travaux* ».

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le 1^o du présent article simplifiait initialement la rédaction de l'article L. 1334-3 précité : ce dernier indiquant simplement qu'à l'issue des travaux ou au terme du délai indiqué dans la notification de la décision du représentant de l'État, ce dernier procède ou fait procéder au contrôle des locaux.

Le 2^o supprime, à l'article L. 1334-4 précité, **l'agrément pour les opérateurs chargés de réaliser les diagnostics et les contrôles** relatifs au plomb. L'agrément n'est donc maintenu que pour les opérateurs chargés de réaliser les travaux.

Le 3^o crée un nouvel article dans le code de la santé publique, précisant que **les opérateurs chargés des diagnostics et des contrôles doivent présenter « des garanties de compétence » et « disposer d'une organisation des moyens appropriés »**. Ces opérateurs « *ne doivent avoir aucun lien de nature à porter atteinte à leur impartialité ou à leur indépendance* » avec le propriétaire du logement ou son mandataire ou avec une entreprise réalisant les travaux auxquels leur diagnostic ou leur contrôle pourrait aboutir.

Le 4^o précise, à l'article L. 1334-12 du code de la santé publique, que seront déterminées par décret en Conseil d'État les conditions auxquelles doivent répondre les organismes réalisant les travaux, le diagnostic et le contrôle relatifs au plomb, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont effectués.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des lois a adopté, outre un amendement rédactionnel de son rapporteur, un amendement du Gouvernement portant sur le 1° de cet article. Cet amendement rétablit, pour des questions de clarté, la mention que, dans le cas où les travaux nécessaires ont été réalisés par le représentant de l'État, le contrôle est effectué aux frais du propriétaire, du syndicat de propriétaire ou de l'exploitant du local d'hébergement.

IV. La position de votre commission pour avis

Le principal élément du présent article, à savoir la **suppression de l'agrément** existant pour les opérateurs chargés d'effectuer les diagnostics et les contrôles est **justifié par l'article 10 de la « directive services »**. Ce dernier indique que dans le cas d'un régime d'autorisation, *« l'autorisation doit permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de services ou de l'exercer sur l'ensemble du territoire »*¹, ce qui n'est pas le cas pour l'agrément préfectoral, limité au département.

Par ailleurs, l'agrément fait double emploi avec la sélection des candidatures dans le cadre des passations de marché des opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles du risque d'intoxication par le plomb.

Le maintien de l'agrément pour les entreprises de travaux est en principe incompatible avec la directive et fait double emploi avec la procédure de sélection dans le cadre de la passation du marché de travaux. Cependant, *« afin de maintenir le niveau de qualification des candidats aux marchés étant donné qu'il n'existe pas de certificat de qualification visant les travaux de suppression de l'accessibilité au plomb »*², il apparaît justifié de le maintenir.

Depuis l'adoption de cette proposition de loi par l'Assemblée nationale, deux textes sont intervenus modifiant l'état du droit en vigueur :

– les 18° et 20° de l'article 7 de l'ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010³ ont modifié les articles L. 1334-1 et L. 1334-4 du code de la santé publique ;

¹ 4 de l'article 10 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

² Réponse du secrétariat d'État au Logement et à l'urbanisme au questionnaire transmis par votre rapporteur pour avis.

³ Ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

– le **II de l'article 38 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010¹** intègre les dispositions du présent article, avec quelques nuances. Outre les modifications liées à l'ordonnance n° 2010-177 précitée, on peut noter :

> la suppression de la mention que, dans le cas où le représentant de l'État a fait réaliser les travaux nécessaires en application de l'article L. 1334-2, ce contrôle est aux frais du propriétaire, du syndicat des copropriétaires ou de l'exploitant du local d'hébergement ;

> l'article L. 1334-1-1 issu de cette loi précise désormais que les opérateurs chargés des diagnostics ou des contrôles sont accrédités.

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission a adopté un **amendement de réécriture de l'article visant** notamment à :

– rappeler à l'article L. 1334-3 que lorsque le préfet fait réaliser les travaux nécessaires en application de l'article L. 1334-2, ce dernier est aux frais du propriétaire, du syndicat des copropriétaires ou de l'exploitant du local d'hébergement ;

– **supprimer le régime d'accréditation** mis en place pour les opérateurs et qui ne figurait pas dans la proposition de loi telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur pour avis estime en effet que ce dispositif pose problème, notamment en raison de son coût² : sensiblement plus coûteuse que le dispositif de certification, l'accréditation aurait pour effet d'éliminer les plus petites structures, sans que celles-ci soient moins compétentes que les autres. Cet amendement réécrit en conséquence l'article L. 1334-1-1 précité en prévoyant que les opérateurs chargés des diagnostics et des contrôles répondent aux conditions fixées à l'article L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation (garanties de compétence, organisation et moyens appropriés, impartialité et indépendance...).

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

² D'après les informations fournies par le ministère du logement et de l'urbanisme, une certification coûte environ 500 euros pour une durée de cinq ans, alors qu'une accréditation coûterait de 5 000 à 10 000 euros pour la même durée.

Article 27 quinquies
(Article L. 213-3 du code de la route)

Direction ou gérance d'une auto-école

Commentaire : cet article vise à transposer la « directive services » afin de simplifier l'accès à l'activité de direction ou de gérance d'une auto-école.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 213-3 du code de la route, énumère un certain nombre de conditions nécessaires pour pouvoir exploiter, à titre individuel, diriger ou gérer un établissement d'enseignement et d'animation de stages de sensibilisation à la sécurité routière. Outre la justification de la capacité à la gestion d'un établissement de ce type, figure également au nombre de ces conditions la **possession d'une « expérience professionnelle » en matière d'enseignement de la conduite.**

L'article R. 213-2 du même code précise cette condition : tout exploitant d'un établissement d'enseignement, à titre onéreux de la conduite des véhicules à moteur d'une catégorie donnée et de la sécurité routière ou d'un établissement de formation doit *« justifier d'une expérience professionnelle de pratique de l'enseignement de la conduite, soit à temps plein pendant deux années continues ou non, soit à temps partiel pendant une durée totale équivalente aux deux années requises sur la base d'un temps plein »*.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Les **articles 9.1 et 16.1 de la « directive services »** disposent que les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service à un régime d'autorisation et/ou à des exigences qui seraient **discriminatoires, non justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et non proportionnels**. L'exigence doit ainsi être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

**Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006,
relative aux services dans le marché intérieur**

Article 9 (extrait)

Régimes d'autorisation

1. Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

2. Dans le rapport prévu à l'article 39, paragraphe 1, les États membres indiquent leurs régimes d'autorisation et en motivent la compatibilité avec le paragraphe 1 du présent article.

3. La présente section ne s'applique pas aux aspects des régimes d'autorisation qui sont régis directement ou indirectement par d'autres instruments communautaires.

Article 16 (extrait)

Libre prestation des services

1. Les États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis. L'État membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire. Les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants :

- a) la non-discrimination: l'exigence ne peut être directement ou indirectement discriminatoire en raison de la nationalité ou, dans le cas de personnes morales, en raison de l'État membre dans lequel elles sont établies ;
- b) la nécessité: l'exigence doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ;
- c) la proportionnalité: l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

L'article 27 *quinquies*, introduit à l'Assemblée nationale par amendement gouvernemental :

– a pour objet de **se conformer à la « directive services »** qui oblige à évaluer les exigences qui subordonnent la direction ou la gérance d'une entreprise à la possession d'une qualification particulière ;

– **supprime** donc de l'article L. 213-3 du code de la route la référence à **l'exigence d'une « expérience professionnelle »** en matière d'enseignement de la conduite pour l'exploitation d'une auto-école.

La suppression de cette exigence au titre de la « directive services » a été **validée lors de la réunion interministérielle du 4 novembre 2009.**

En l'espèce, il a été arbitré que le fait d'obliger un prestataire souhaitant exploiter un établissement d'enseignement à justifier d'une expérience professionnelle de l'enseignement de la conduite, soit à temps plein pendant deux années continues ou non, soit à temps partiel pendant une durée totale équivalente aux deux années requises sur la base d'un temps plein, était manifestement disproportionné.

III. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis approuve les dispositions de cet article, justifiées par la **nécessité de transposer la « directive services » dans le droit français.** Il souligne qu'il convient en effet de distinguer, au sein du même secteur de l'éducation routière, deux professions qui répondent à des finalités et des logiques différentes : la gestion d'un établissement et l'enseignement de la conduite.

Néanmoins, il a pu constater lors de ses auditions que les organisations professionnelles du secteur se montraient particulièrement réticentes à la suppression pure et simple de la condition d'expérience professionnelle, par crainte d'une recrudescence de faillites en cascade d'auto-écoles.

Cette exigence d'expérience professionnelle a en effet été introduite par la loi n° 99-505 du 18 juin 1999 portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs, avec pour objectif de « moraliser » ce secteur.

M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement des transports et du logement, avait justifié cette option par le constat d'un secteur en crise. *« Le secteur des auto-écoles se caractérise par la multiplication des créations d'établissements à l'existence souvent éphémère. Il en résulte une concurrence très vive, marquée par une guerre tarifaire et par l'application d'offres anormalement basses, au détriment de la qualité de la formation du futur conducteur. En outre, de nombreuses affaires d'escroquerie ont entamé la crédibilité et le capital de confiance qui sont indispensables à toute activité d'enseignement. »*¹

Conscient des fragilités que pourrait comporter la suppression pure et simple de la condition d'expérience professionnelle, votre rapporteur pour avis est donc favorable à ce que s'engage, avec les différents acteurs de la profession, une réflexion plus approfondie sur l'opportunité et les modalités que pourrait prendre **l'extension du système de garantie financière obligatoire à toutes les auto-écoles.**

¹ Déclaration au Sénat le 7 avril 1998

En effet, une telle disposition, en s'inscrivant dans la **démarche qualité des écoles de conduite**, pourrait utilement venir compenser cette suppression de la condition d'expérience professionnelle pour pouvoir exploiter un établissement d'enseignement de la conduite et pérenniser l'objectif de moralisation de l'exercice de cette activité posé en 1998 par la loi Gayssot. Ce dispositif n'est aujourd'hui mis en œuvre que pour les seules écoles de conduite partenaires du dispositif « permis à un euro par jour ».

Il est d'ailleurs à noter qu'en réponse à une question écrite de M. Jean-Louis Masson, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire avait indiqué le 26 juin 2008, qu'il avait sollicité l'avis de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi « *sur la possibilité de généraliser la garantie financière à l'ensemble des écoles de conduite, qu'elles soient ou non partenaires du dispositif du permis à un euro par jour* » et que « *les conséquences d'une telle mesure, tant du point de vue de l'intérêt des clients, que de son impact sur le marché et sur la concurrence dans ce secteur professionnel nécessitent en effet d'être examinées et évaluées précisément* ».

Votre rapporteur pour avis souhaiterait que les différents éléments d'analyse concernant cette possibilité soient clairement exposés et discutés avec la profession.

D'après les informations recueillies, la direction de la sécurité et de la circulation routière, qui a déjà engagé une réflexion sur les démarches de qualité et de certification dans le secteur des auto-écoles, serait plutôt favorable à une telle extension d'une garantie financière obligatoire, qui permettrait de poursuivre les objectifs de protection du consommateur et de moralisation. Néanmoins, certaines réserves peuvent être formulées :

– une extension de l'obligation de garantie financière serait forcément coûteuse pour les auto-écoles et impacterait automatiquement le prix des formations, à rebours des efforts récemment mis en œuvre pour abaisser les coûts (comme l'opération « permis à un euros par jour ») ;

– la généralisation de ce dispositif risquerait peut-être de constituer une entrave financière à l'entrée dans la profession et d'entraîner une restriction de l'accès au marché.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.</p>
--

Article 27 sexies

(Articles L. 621-16, L. 621-17, L. 621-21, L. 621-22, L. 621-26 et L. 621-28 du code rural et de la pêche maritime)

Instauration d'un régime déclaratif pour l'activité de collecte des céréales

Commentaire : cet article vise à remplacer le régime d'agrément des collecteurs de céréales par un régime de déclaration.

I. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Cet article a été introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Compte tenu des dangers physiques, chimiques ou biologiques liés à la conservation des céréales, la France a mis en place un régime d'agrément des collecteurs de céréales. Le même régime s'applique aux producteurs d'oléagineux.

Or, une telle exigence paraît difficilement compatible avec la « directive services » : un agrément ne doit en effet être imposé aux opérateurs que si cette mesure est nécessaire et proportionnée.

C'est la raison pour laquelle **l'Assemblée nationale a remplacé le régime d'agrément par un nouveau régime de déclaration** de leur activité par les collecteurs. En ce qui concerne les collecteurs de céréales – à l'exclusion des collecteurs d'oléagineux – ils devront communiquer des informations, définies par décret, à l'autorité administrative, et l'inobservation de cette obligation sera sanctionnée par une interdiction d'activité, temporaire ou définitive, prononcée par le directeur de FranceAgrimer.

II. La position de votre commission pour avis

Dans la mesure où le dispositif prévu par l'article 27 *sexies* a fait l'objet d'une reprise complète au II de l'article 73 de la LMAP susvisée, à la seule exception de la place de ces dispositions dans le code rural et de la pêche maritime, il convient de ne pas les conserver au sein de la présente proposition de loi. Votre commission a donc adopté les amendements identiques de suppression de cet article émanant de votre rapporteur pour avis et du Gouvernement.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 38

(Article L. 213-3 du code de l'aviation civile)

Lutte contre les incendies d'aéronefs et prévention du péril animalier sur les aérodromes civiles

Commentaire : cet article simplifie la procédure permettant aux exploitants d'aérodromes civils de confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de prévention du péril animalier.

I. Le droit en vigueur

D'après la direction générale de l'aviation civile (DGAC), environ 800 incidents résultant de collisions avec des animaux sont enregistrées en France chaque année dans l'aviation civile, dont 15 % donnent lieu à des retards de trafic ou à des dommages plus ou moins importants concernant la cellule et les réacteurs. Les mesures de prévention ont permis de réduire considérablement le nombre d'incidents sérieux au cours des dernières années.

L'article L. 213-3 du code de l'aviation civile prévoit ainsi que les exploitants d'aérodromes civils sont tenus d'assurer d'une part le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs, d'autre part la prévention du péril aviaire.

Ils peuvent confier l'exécution de ces missions, par voie de convention, au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), à l'autorité militaire ou à un organisme agréé.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article de la proposition de loi apporte deux modifications :

– il étend la lutte contre le « péril aviaire » au « péril animalier », par souci d'exhaustivité, même si le péril animalier consiste essentiellement dans le risque de rencontre avec des oiseaux ;

– il supprime la condition d'« agrément » de l'organisme auquel ces missions peuvent être confiées, mais renvoie à un décret la fixation de leurs modalités.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. La position de votre commission pour avis

Cet article apporte d'une part une **précision terminologique** sur la notion de péril animalier, d'autre part une **mesure de simplification** des dispositions relatives à la lutte contre le péril animalier, sans porter atteinte à l'impératif de sécurité du transport aérien.

D'après les informations communiquées par le secrétariat d'État chargé des transports à votre rapporteur pour avis, l'État continuera à exercer un contrôle *a posteriori*, au travers d'audits, du respect des règles en matière de service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA) et de prévention du péril animalier.

Ainsi, l'agrément dont la condition est supprimée n'a pas pour objet de vérifier les compétences techniques de l'organisme concerné, mais de préciser la composition du dossier, de vérifier que l'organisme prend des engagements de respecter la réglementation et qu'il est en règle avec les différentes administrations et d'évaluer sa capacité financière.

Dans la mesure où la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports a confié à l'exploitant de l'aérodrome la charge d'assurer le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs ainsi que la prévention du péril animalier, l'agrément de l'État prévu par l'article L. 213-3 ne paraît plus nécessaire. Il pourrait même faire double emploi avec les vérifications qu'il appartient à l'exploitant de procéder avant de contracter avec les organismes qu'il sélectionne comme sous-traitants.

Votre commission a **toutefois adopté un amendement, proposé par votre rapporteur pour avis**, prévoyant qu'un décret précise les conditions à remplir par ces organismes auxquels font appel les exploitants d'aérodrome et les contrôles auxquels ils sont soumis.

En effet, si les missions concernées relèvent de la compétence des exploitants d'aérodromes, il revient à l'État de préciser les règles générales applicables en matière de sécurité, qui revêtent une importance particulière sur les aérodromes. Il paraît donc nécessaire, un agrément systématique n'étant plus exigé, de prévoir par la voie réglementaire un encadrement général de ces organismes.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 39

(art. L. 218-72 du code de l'environnement)

Possibilité pour l'État de mettre le coût de récupération d'éléments de cargaison perdus en mer et susceptibles de présenter un risque pour l'environnement à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire

Commentaire : cet article permet à l'État de mettre en demeure l'armateur ou le propriétaire d'un navire de récupérer les éléments de cargaison que celui-ci aurait perdus en mer et qui seraient susceptibles de présenter un risque pour l'environnement, et, dans le cas où l'État serait amené à faire réaliser lui-même cette intervention, à en mettre le coût à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire, et non au seul propriétaire de la cargaison.

I. Le droit en vigueur

Au niveau national, l'article L. 218-72 du code de l'environnement consacre un pouvoir pour l'État d'intervenir à l'encontre des propriétaires ou armateurs des navires en haute mer, en cas d'accident de mer pouvant présenter un risque pour l'environnement.

En vertu de cet article, en cas d'avarie ou d'accident en mer survenu à tout navire, aéronef, engin ou plate-forme transportant ou ayant à son bord des substances nocives, dangereuses ou des hydrocarbures, et pouvant créer un « *danger grave d'atteinte au littoral ou aux intérêts connexes*¹ », l'armateur ou le propriétaire du navire, le propriétaire ou l'exploitant de l'aéronef, engin ou plate-forme peuvent être mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ce danger.

Dans le cas où cette mise en demeure reste sans effet ou n'a pas produit les effets attendus dans le délai imparti, ou d'office en cas d'urgence, l'Etat peut faire exécuter les mesures nécessaires aux frais, risques et périls de l'armateur, du propriétaire ou de l'exploitant ou recouvrer le montant de leur coût auprès de ces derniers.

Le droit international reconnaît également le pouvoir de l'État de prendre toutes les mesures visant à empêcher la pollution susceptible d'affecter ses côtes à la suite d'un accident de mer. Ce pouvoir trouve son fondement dans les stipulations de l'article 221 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, et de la convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident

¹ *Au sens de l'article II-4 de la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures.*

entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures de Bruxelles du 29 novembre 1969.

Extrait de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Article 221 – Mesures visant à empêcher la pollution à la suite d'un accident de mer

1. Aucune disposition de la présente partie ne porte atteinte au droit qu'ont les Etats, en vertu du droit international, tant coutumier que conventionnel, de prendre et faire appliquer au-delà de la mer territoriale des mesures proportionnées aux dommages qu'ils ont effectivement subis ou dont ils sont menacés afin de protéger leur littoral ou les intérêts connexes, y compris la pêche, contre la pollution ou une menace de pollution résultant d'un accident de mer, ou d'actes liés à un tel accident, dont on peut raisonnablement attendre des conséquences préjudiciables.

2. Aux fins du présent article, on entend par « accident de mer » un abordage, échouement ou autre incident de navigation ou événement survenu à bord ou à l'extérieur d'un navire entraînant des dommages matériels ou une menace imminente de dommages matériels pour un navire ou sa cargaison.

La possibilité d'intervention en haute mer¹ offerte aux États se limite ainsi, d'une part, aux seuls navires battant leur pavillon (sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par les traités internationaux), et, d'autre part, à la prévention des dangers graves et imminents de pollution à la suite d'un accident de mer susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes.

Dès lors, la prévention des risques pour la navigation maritime engendrés par les éléments de cargaison perdus en mer ne peut, en dehors du cas où ces éléments seraient susceptibles de causer une pollution, être regardée comme permettant la mise en œuvre par les autorités nationales des mesures autorisées en haute mer par les conventions internationales en vigueur.

Dans son avis sur la présente proposition de loi, le Conseil d'État relevait ainsi que *« s'il paraît possible d'admettre que les dispositions de l'article L. 218-72 peuvent être complétées pour trouver application dans le cas où l'accident de mer est constitué par la perte d'éléments de cargaison ne contenant pas eux-mêmes des substances nocives, dangereuses ou des hydrocarbures, mais susceptibles de constituer directement ou indirectement une menace de pollution, eu égard notamment au risque de collision avec un navire susceptible de présenter une telle menace, il semble nécessaire de modifier la rédaction de la disposition proposée pour en subordonner l'application à l'existence d'une pollution ou d'une menace de pollution et non, comme cela est proposé, à la création d'un danger pour la navigation, et pour préciser que la menace peut être directe ou indirecte. »*

¹ Dans les eaux territoriales, les autorités françaises ont toute compétence pour agir. A l'encontre des navires français, les autorités françaises peuvent agir au delà de cette zone.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le texte initial prévoyait de compléter le premier alinéa de l'article L. 218-72 du code de l'environnement par la phrase suivante : « *Il en est de même dans le cas de la perte d'éléments de la cargaison d'un navire, transportée en conteneurs, en colis, en citernes ou en vrac, susceptibles de créer un danger grave pour la sécurité de la navigation* ».

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont suivi les recommandations formulées par le Conseil d'État.

Le dispositif initial avait en effet pour finalité la « sécurité de la navigation ». Or, l'article dans lequel il s'insère, est relatif à la « protection de l'environnement ». Il aurait donc fallu considérer que les conteneurs à la dérive présentent un danger indirect pour l'environnement par l'éventualité d'un accident induit par leur présence.

Une autre option consiste à considérer que la présence d'éléments de cargaison constitue, en soi, une pollution du milieu marin et que la présence en mer, à la dérive, d'un élément de cargaison, quelque soit sa nature est susceptible, en cas de collision avec un navire, de créer une menace de pollution et d'atteinte au littoral.

Cette option a été privilégiée par les députés qui ont remplacé l'objectif de protection de « *la sécurité de la navigation* » par celui de la prévention d'une pollution ou d'une menace de pollution.

IV. La position de votre commission pour avis

Votre commission juge que le dispositif de l'article 39, tel que modifié par l'Assemblée nationale répond de façon plus logique à l'objectif de protection de l'environnement.

En outre, ce dispositif doit permettre, d'une part, de responsabiliser les acteurs du transport maritime¹, et, d'autre part, de permettre à l'État de recouvrer auprès des opérateurs concernés les sommes qu'il engage pour récupérer les éléments de cargaison en mer qui présentent un risque pour l'environnement.

¹ Les dispositions proposées n'entraveront pas la possibilité pour l'armateur contraint par l'article L. 218-72 du code de l'environnement d'engager une action en garantie à l'encontre de la partie responsable de la chute du conteneur.

Actuellement, l'état du droit ne permet effectivement que dans de rares cas à l'État de recouvrer les sommes engagées lors des opérations¹ de récupération de conteneurs à la mer. Certes, les marchandises tombées à la mer sont bien considérées comme des épaves maritimes au sens de la loi n° 61-1262 du 24 novembre 1961 relative à la police des épaves maritimes et du décret n° 61-1547 du 26 décembre 1961 fixant le régime des épaves maritimes. Toutefois, ces textes permettent à l'État de recouvrer les frais engagés lors de l'enlèvement d'une épave présentant un caractère dangereux pour la navigation, la pêche ou l'environnement, uniquement auprès du propriétaire de l'épave et non du propriétaire du navire lorsque l'épave est un élément de cargaison perdu par celui-ci. Dès lors, le recouvrement des frais engagés devient très difficile du fait qu'il est impossible d'identifier le propriétaire de chaque élément de cargaison contenu, par exemple, dans un conteneur.

Avec l'explosion du commerce maritime international et de l'utilisation massive des porte-conteneurs, la perte de conteneurs est un phénomène qui s'accroît chaque année. Or ces conteneurs à la dérive présentent à la fois un risque pour la navigation et une menace pour l'environnement et entraînent des coûts importants pour les services de l'État² qui sont obligés d'intervenir dans des conditions souvent périlleuses pour faire cesser le danger.

C'est pourquoi votre commission pour avis soutient pleinement le dispositif proposé. Toutefois, elle en appelle à la vigilance du législateur lors de la ratification prochaine par la France de la Convention sur l'enlèvement des épaves³ adoptée dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) de Nairobi le 18 mai 2007⁴, afin d'éviter une contrariété entre les dispositions du code de l'environnement ainsi modifié et celles contenues dans le code des transports qui accueillera les mesures de droit international précitées dans le droit interne.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Selon les données disponibles, les interventions de l'Etat pour repêcher les éléments de cargaison des navires, notamment les conteneurs, auraient coûté 393.992 euros depuis 2004 pour les six interventions organisées par la préfecture maritime de Brest et 428.807 euros pour les deux interventions réalisées depuis 2002 par la préfecture maritime de Cherbourg.

² Les interventions sont généralement réalisées par des bâtiments de la marine nationale.

³ Le conteneur peut être assimilé à une épave.

⁴ Cette convention permet notamment aux Etats un enlèvement rapide des épaves présentant une menace pour la sécurité de la navigation et l'environnement qui se situent dans leur zone économique exclusive, aux frais du propriétaire du navire.

Article 54 quater

(art. L. 115-31 et L. 215-1 du code de la consommation ; art. L. 1515-6 et L. 3335-9 du code de la santé publique ; art. L. 218-5, L. 218-26, L. 218-28, L. 218-36, L. 218-53, L. 218-66, L. 437-1 et L. 581-40 du code de l'environnement ; art. L. 751-6 du code de commerce ; art. L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 116-2 du code de la voirie routière ; art. L. 142-4 du code de la route ; art. L. 150-13 du code de l'aviation civile ; art. L. 214-20, L. 221-6, L. 231-2 et L. 251-18 du code rural ; art. L. 122-3 et L. 323-2 du code forestier ; art. L. 323-1 et L. 323-2 du code forestier de Mayotte ; art. 33 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles ; art 2 de l'ordonnance n° 58-904 du 26 septembre 1958 relative à diverses dispositions d'ordre financier (éducation nationale)

Actualisations sémantiques diverses dans le domaine de l'environnement

Commentaire : cet article procède à plusieurs actualisations sémantiques dans le domaine de l'environnement

I. Le droit en vigueur

Les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts sont actuellement visés par les articles L. 437-1 du code de l'environnement, L. 214-20, L. 221-6, L. 231-2 et L. 251-18 du code rural, L. 122-3 et L. 323-2 du code forestier, L. 323-1 et L. 323-2 du code forestier de Mayotte.

Les ingénieurs des ponts et chaussées sont actuellement visés aux articles L. 218-5, L. 218-28, L. 218-36, L. 218-53, L. 218-66, L. 581-40 du code de l'environnement, L. 116-2 du code de la voirie routière, L. 142-4 du code de la route; L. 150-13 du code de l'aviation civile, ainsi qu'à l'article 33 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploitation du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles, et à l'article 2 de la l'ordonnance n° 58-904 du 26 septembre 1958 relative à diverses dispositions d'ordre financier.

Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement sont aujourd'hui visées aux articles L. 115-31 et L. 215-1 du code de la consommation, L. 1515-5, L. 1343-1 et L. 3335-9 du code de la santé publique, L. 218-26, L. 218-36 et L. 218-53 du code de l'environnement.

Le Conseil général des ponts et chaussées est actuellement visé aux articles L. 751-6 du code de commerce et L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article est issu d'un amendement du Gouvernement et tend :

– à prendre en compte, dans les textes existants, la fusion des corps des ingénieurs des ponts et chaussées et des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts, opérée par le décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009 portant statut particulier du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts. Elles actualisent en conséquence les anciens intitulés des deux corps qui continuent de figurer dans diverses dispositions de nature législative ;

– à modifier, dans le droit positif, l'intitulé du « Conseil général des ponts et chaussées », qui a été remplacé par le « Conseil général de l'environnement et du développement durable » depuis le décret n° 2008-679 du 9 juillet 2008 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

– à ajouter, dans le droit positif, la mention des « directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement » (DREAL) qui seront créées progressivement d'ici 2011 en vertu du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Il est ainsi fait mention de ces nouvelles directions, aux côtés des dispositions faisant actuellement référence aux services déconcentrés des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) appelées à fusionner progressivement avec les directions régionales de l'équipement et les directions régionales de l'environnement.

III. La position de votre commission pour avis

Votre commission pour avis a donné un avis favorable à un amendement rédactionnel du Gouvernement visant à rectifier une erreur matérielle contenue dans la proposition de loi telle qu'adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

En effet l'article L. 3335-9 du code de la santé de la santé publique étant abrogé, la modification initialement proposée au 2° du II n'a plus lieu d'être.

C'est à juste titre que les 2°, 4° et 5° du III de l'article 54 *quater* de la proposition de loi ajoutent aux articles L. 218-26, L. 218-36 et L. 218-53 du code de l'environnement, la mention des « directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement » (DREAL) à celle des « directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement » (DRIRE), dans la mesure où les compétences respectivement prévues par ces dispositions ressortissent bien à ces nouveaux services déconcentrés, qui ont été créés progressivement en métropole en application du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 modifié relatif à l'organisation et aux missions des DREAL.

En revanche, c'est à tort que le I et le 1° du II de l'article 54 quater de la proposition de loi effectuent ce même ajustement aux articles L. 115-31 et L. 215-1 du code de la consommation ainsi qu'à l'article L. 1515-6 du code de la santé publique, **dès lors que les compétences dans le domaine de la métrologie respectivement prévues par ces dispositions ressortissent désormais, non pas aux DREAL, mais aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**, nouveaux services déconcentrés qui ont été créés progressivement en métropole en application du décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 modifié.

Il convient de préciser que la nouvelle rédaction retenue privilégie la notion de « services déconcentrés de l'Etat en charge de » à une mention explicite des DIRECCTE, ce qui permet de tenir compte du fait que les futurs services déconcentrés de l'Etat en charge notamment des contrôles dans le domaine de la métrologie devraient prendre en outre-mer une dénomination autre que celle de « DIRECCTE ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 54 sexies (nouveau)
(article L. 1333-2 du code de la défense)

Consultation de l'Autorité de sûreté nucléaire sur le décret en Conseil d'Etat précisant les conditions d'autorisation des mouvements de matières nucléaires

Commentaire : cet article additionnel substitue l'Autorité de sûreté nucléaire au Conseil supérieur de sûreté nucléaire pour donner un avis sur le décret en Conseil d'Etat organisant le contrôle des mouvements de matières nucléaires.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 1333-2 du code de la défense prévoit que le Conseil supérieur de la sûreté nucléaire donne son avis sur le décret en Conseil d'Etat pris par le Gouvernement pour préciser les conditions d'autorisation et de contrôle des mouvements de matières nucléaires, qu'il s'agisse d'importation, d'exportation, d'élaboration, de détention, de transfert, d'utilisation ou de transport.

Ce conseil, institué par le décret n° 73-278 du 13 mars 1973 et dénommé « Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires » depuis le décret n° 87-137 du 2 mars 1987, avait un rôle consultatif auprès du ministre chargé de l'industrie. Dans sa dernière formation, il était composé de 33 membres, parmi lesquels un député et un sénateur.

Article 2 du décret n° 73-278 du 13 mars 1973 portant création d'un conseil supérieur de la sûreté nucléaire et d'une direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

Outre son président, le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires comprend :

- le haut-commissaire à l'énergie atomique, vice-président ;
- une personnalité choisie en raison de sa compétence en matière d'information et de communication, vice-président ;
- un membre de l'Assemblée nationale ;
- un membre du Sénat ;
- neuf personnalités choisies en raison de leur compétence scientifique, technique, économique ou sociale ;
- cinq personnalités choisies en raison de leur compétence en matière d'information et de communication ;
- le directeur général d'Électricité de France ou son représentant ;
- six représentants d'organisations syndicales représentatives ;
- trois représentants d'associations ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement, nommés sur la proposition du haut comité de l'environnement ;
- le président de la commission interministérielle des installations nucléaires de base ;
- le secrétaire général du comité interministériel de la sécurité nucléaire ;
- le directeur de la sécurité civile au ministère de l'intérieur ;
- le chargé de mission Atome auprès du délégué général pour l'armement au ministère de la défense ;
- le directeur général de l'industrie, des P. et T. et du tourisme ;
- le directeur général de l'énergie et des matières premières au ministère de l'industrie, des P. et T. et du tourisme ;
- le directeur des relations du travail au ministère des affaires sociales et de l'emploi ;
- le directeur de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants au ministère chargé de la santé ;
- le directeur de la prévention des pollutions au ministère chargé de l'environnement.

Le chef de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, le délégué à l'information et à la communication au ministère de l'industrie, des P. et T. et du tourisme, ainsi que le directeur de l'institut de protection et de sûreté nucléaire au Commissariat à l'énergie atomique assistent aux réunions du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires.

Le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires est aujourd'hui devenu caduc. En effet, la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, dite « loi TSN », a institué, d'une part, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), sous la forme d'une autorité administrative indépendante et, d'autre part, le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, sous la forme d'une instance d'information, de concertation et de débat. En juin 2008, ce Haut comité a remplacé le Conseil supérieur.

II. La position de votre commission pour avis

Le Gouvernement, tirant les conséquences de cette situation, a déposé un amendement portant article additionnel et modifiant l'article L. 1333-2 du code de la défense afin de substituer l'ASN au Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire pour donner un avis sur le décret en Conseil d'État précisant les conditions d'autorisation et de contrôle des mouvements de matières nucléaires.

Toutefois, une nuance sémantique doit être relevée : alors que le texte existant de l'article L. 1333-2 du code précité prévoit que le décret est pris « après avis » du Conseil supérieur, l'amendement présenté par le Gouvernement prévoit qu'il sera désormais pris « après consultation » de l'ASN.

L'obsolescence du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires ne résulte pas d'une négligence de la part du Gouvernement, mais est une conséquence logique de la mise en place d'un dispositif concurrent par la loi TSN du 13 juin 2006.

Le rôle de conseil du Gouvernement qui sera ainsi donné à l'ASN est conforme à ses missions, telles qu'elles sont fixées par le 1° de l'article 4 de la loi TSN, qui dispose que « *l'autorité de sûreté nucléaire est consultée sur les projets de décret et d'arrêté ministériel de nature réglementaire relatifs à la sécurité nucléaire.* » En revanche, il n'entre pas dans les missions du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, telles qu'elles sont fixées par l'article 24 de la loi TSN, de donner des avis sur les projets de textes réglementaires.

La nuance sémantique relevée ci-dessus n'entraîne pas de différence juridique, puisque l'article 5 de la loi TSN dispose expressément que « *les avis rendus par l'Autorité de sûreté nucléaire en application du 1° de l'article 4 sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de deux mois.* » Il est donc bien établi que la consultation de l'ASN résulte en l'expression d'avis.

La modification de l'article L. 1333-2 du code de la défense proposée par le Gouvernement constitue une adaptation bienvenue du droit à la réalité du dispositif national de sécurité nucléaire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 83 A

(Articles L. 210-1 et L. 210-3 du code de l'urbanisme)

Dispositions générales en matière de droit de préemption

Commentaire : cet article procède à des coordinations à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme comporte quatre alinéas :

– le premier indique que le droit de préemption est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1¹ ;

– le deuxième, issu de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, prévoit, en cas de carence prononcée à l'encontre d'une commune qui ne respecte pas ses obligations de construction de logements sociaux, le droit de substitution du préfet pour l'exercice du droit de préemption ;

– le troisième précise l'obligation de motivation des décisions de préemption ;

– le dernier permet aux communes de prendre une délibération générale sur la politique du logement sur leur territoire puis de s'y référer en cas de préemption, en dehors des cas de « droit de préemption renforcé »².

¹ *Celui-ci précise que « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».*

² *Prévus par l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme.*

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'article 83 A a été ajouté au texte initial par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur. Il procède essentiellement à des modifications rédactionnelles et de coordination avec le dispositif proposé par l'article 83 B :

– remplacement du renvoi à l'article L. 300-1 par une énumération : si celle-ci peut présenter l'avantage de la lisibilité, un tel renvoi présente néanmoins le risque, en cas de modification de l'article L. 300-1 et d'oubli d'une coordination, **d'une distorsion entre les deux articles source d'insécurité juridique** ;

– suppression de la **référence au droit de préemption renforcé**, supprimé par l'article 83 B ;

– renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour déterminer les conditions d'application de l'ensemble du titre I du livre II « Droits de préemption ».

III. La position de votre commission pour avis

Pour les raisons indiquées dans l'exposé général, la commission de l'économie a, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, **adopté un amendement de suppression de cet article.**

<p>Votre commission vous propose de supprimer cet article.</p>

Article 83 B

(Articles L. 211-1 à L. 213-30 du code de l'urbanisme)

Réforme des droits de préemption

Commentaire : cet article modifie en profondeur le régime juridique applicable au droit de préemption urbain, en procédant à une réécriture complète des chapitres I^{er} à III du titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme. Il a été inséré en séance, à l'initiative de M. Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois, car l'article 83 de la proposition de loi avait été déclaré irrecevable par la commission des finances. L'amendement de M. Blanc a, en conséquence, repris le dispositif dans son ensemble, **à l'exception des dispositions créant des charges nouvelles, ajoutées en séance par des sous-amendements du Gouvernement.**

I. Le dispositif de la proposition de loi adopté par l'Assemblée nationale

CHAPITRE I^{er}

Institution des droits de préemption

Section 1

Droits de préemption institués par les établissements publics de coopération intercommunale et les communes

La section 1 comporte quatre articles dont la nouveauté essentielle est d'instituer **deux droits de préemption désormais distincts**, dispositif qui s'appuie sur les préconisations du Conseil d'Etat¹.

Aux termes de l'article **L. 211-1**, le droit de préemption urbain (DPU) pourra être institué à l'intérieur de tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un PLU.

L'article **L. 211-2** prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de PLU et les communes non membres d'un tel établissement pourront créer des périmètres de **projets d'aménagement** dans lesquels ils pourront exercer, dans des conditions spécifiques définies plus loin, pendant une durée de **six ans renouvelables**, un droit de préemption.

L'article **L. 211-3** étend cette possibilité aux périmètres de **protection** rapprochée de prélèvement d'eau, à ceux définis par un plan de prévention des risques technologiques et aux zones soumises à des servitudes du fait de la présence de cours d'eau.

L'article **L. 211-4** reprend une disposition comprise actuellement dans l'article L. 210-1, relative au droit de substitution du préfet dans les communes en état de carence pour la construction de logements sociaux.

Section 2

Droits de préemption institués par l'Etat

La **section 2** comporte trois articles relatifs à la possibilité **pour l'Etat** de créer des périmètres de projet d'aménagement, qui ont vocation à **remplacer les zones d'aménagement différé**. Dans ces périmètres, créés après avis de l'EPCI ou de la commune, la personne publique désignée dans l'acte de délimitation pourra exercer, pendant une durée de six ans renouvelables, un droit de préemption dans les mêmes conditions que celles

¹ Conseil d'Etat, *Le droit de préemption*, La documentation française, 2008.

prévues pour les périmètres d'aménagement créés par les collectivités territoriales. L'article L. 211-7 prévoit la possibilité de créer des périmètres **provisaires** pour une durée de deux ans, le délai de six ans courant alors à compter de la création du périmètre provisoire.

Section 3

Dispositions communes

La **section 3** comporte des dispositions communes aux deux droits de préemption. L'article **L. 211-8** prévoit que le DPU n'est pas applicable dans les périmètres de projet d'aménagement et les périmètres de protection créés par l'Etat ou par une commune.

L'article **L. 211-9** crée un droit de **délaissement** au profit des propriétaires de biens situés dans un périmètre de protection ou de projet d'aménagement.

Ce droit de délaissement est beaucoup plus contraignant pour le titulaire du droit de préemption que celui qui s'applique actuellement.

Pour ce qui concerne le **DPU**, l'article L. 211-5 prévoit aujourd'hui que le propriétaire d'un bien soumis à ce droit peut proposer au titulaire son acquisition, celui-ci devant se prononcer dans un délai de deux mois. A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par le juge, en prenant comme référence, la date à laquelle est devenu opposable aux **tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme**. En cas de refus du titulaire d'acquérir le bien, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa déclaration. Si le prix a été fixé judiciairement, le titulaire ne peut plus exercer son droit de préemption à l'égard du même propriétaire pendant **un délai de cinq ans** à compter de la décision si celui-ci réalise, dans ce délai, la vente de ce bien **au prix fixé par la juridiction révisée en fonction du coût de la construction**.

S'agissant des **ZAD**, tout propriétaire peut, à la date de publication de l'acte créant la ZAD ou la pré-ZAD, proposer au titulaire l'acquisition de son bien. A défaut d'accord, le prix est fixé par le juge, en prenant comme date de référence la date de publication de l'acte délimitant la pré-ZAD, la ZAD ou la date du dernier renouvellement de l'acte créant la ZAD. L'article L. 212-3 précise qu'en cas de refus, **le bien visé cesse purement et simplement d'être soumis au droit de préemption**.

L'article L. 211-9 renvoie quant à lui au droit de délaissement visé à l'article L. 230-1 et suivants, qui est radicalement différent puisque la collectivité **est obligée d'acquérir le bien**. Ce droit, ouvert au propriétaire, s'applique aujourd'hui en cas de sursis à statuer¹, de création d'emplacements

¹ L. 111-11.

réservés¹ et de création de zone d'aménagement concertée². La collectivité doit se prononcer dans le délai **d'un an**. En cas d'accord, le prix doit être payé dans les **deux ans**. En cas de saisine du juge, la date de référence est celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public le plan local d'urbanisme. Pour les ZAC, la date est fixée à un an avant la création de la zone.

L'article **L. 211-10** précise que l'acte renouvelant la durée de validité des périmètres de préemption précise les motifs d'intérêt général justifiant ce renouvellement.

CHAPITRE II

Aliénations soumises aux droits de préemption

Le **chapitre II** comporte quatre articles relatifs aux aliénations soumises au droit de préemption.

L'article **L. 212-1** reprend les deux premiers alinéas de l'article L. 213-1, qui prévoit la soumission aux droits de préemption de tout immeuble, bâti ou non bâti, ensemble de droits sociaux ou droits indivis portant sur un immeuble.

L'article **L. 212-2** reprend les exclusions actuelles du droit de préemption, énumérées à l'actuel article L. 213-1. Le 6° est nouveau, mais ne constitue qu'une coordination avec l'article L. 240-3, qui prévoit la suppression du droit de préemption pour les biens aliénés par l'Etat ou un de ses établissements publics et soumis au droit de priorité défini aux articles L. 240-1 et suivants. Le 7°, relatif à l'exclusion des immeubles et droits immobiliers cédés par l'Etat ou un de ses établissements publics à un établissement public foncier ou d'aménagement est également nouveau. Le 8° reprend le deuxième alinéa de l'article L. 213-5. On relèvera que le 10° est devenu sans objet, puisque l'article 1^{er} de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoyait que des décrets pouvaient, **jusqu'au 1^{er} janvier 2010**, délimiter des périmètres dans lesquels la réalisation de logements pouvait présenter les effets d'opérations d'intérêt national. Or au 1^{er} janvier 2010, aucun décret n'avait été pris.

L'article **L. 212-3** reprend les exceptions prévues par l'article L. 213-1 relatives aux aliénations d'immeubles ou de droits sociaux comprises dans un plan de cession et aux cessions de droits indivis consenties à l'un des co-indivisaires.

L'article **L. 212-4** reprend le dernier alinéa de l'article L. 213-8, qui précise que lorsqu'une décision de préemption a été annulée par une

¹ L. 123-2 et L. 123-17.

² L. 311-2.

juridiction, le droit de préemption ne s'applique pas sur l'aliénation du bien concerné dans un délai d'un an à compter de la décision juridictionnelle.

L'article **L. 212-5 inverse** la logique qui préside aujourd'hui au régime du DPU « renforcé ». Au terme de l'article L. 211-4, les communes peuvent aujourd'hui, par **délibération motivée**, décider d'appliquer le droit de préemption à l'aliénation de biens exclus, en l'absence de cette délibération, du droit de préemption¹. L'article L. 212-5 nouveau inverse cette logique, en prévoyant que ces biens entrent désormais dans le champ du droit de préemption, **sauf si le titulaire du droit de préemption décide explicitement de les exclure. La possibilité de préempter, dans certaines conditions, des parts de sociétés civiles immobilières, est supprimée.**

CHAPITRE III
Procédure de préemption
Section 1
Modalités d'exercice du droit de préemption

L'article **L. 213-1** prévoit la transmission obligatoire à la commune d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) pour tous les biens soumis à un droit de préemption, le maire devant transmettre cette DIA au titulaire du droit de préemption. La mairie joue donc le rôle de « guichet unique » pour les DIA.

L'article **L. 213-2** précise que l'obligation de faire une DIA s'applique lorsqu'un bien n'est que partiellement situé dans un périmètre de projet d'aménagement.

L'article **L. 213-3** reprend le quatrième alinéa de l'article L. 213-2 relatif à la prescription par cinq ans de l'action en nullité en cas d'absence de DIA.

L'article **L. 213-4 enrichit les éléments que doit contenir la DIA**, qui ne mentionne aujourd'hui que le prix et les conditions de l'aliénation projetée. Il est prévu qu'elle mentionne également des éléments permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, ainsi que les fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, etc.

L'article **L. 213-5** reprend le quatrième alinéa de l'article L. 213-1, relatif aux contrats de location-accession.

L'article **L. 213-6** prévoit la transmission de la DIA au responsable des services fiscaux uniquement dans le cas où le titulaire du droit de préemption envisage l'acquisition : **la transmission systématique est supprimée, ce qui constitue une simplification opportune.**

¹ Par exemple l'aliénation d'un immeuble bâti, pendant une période de dix ans à compter de son achèvement ou la cession de la majorité des parts d'une société civile immobilière, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, dont la cession serait soumise au droit de préemption.

L'article **L. 213-7** prévoit que la décision de préemption doit mentionner « *la nature du projet justifiant l'exercice de ce droit* ». L'article L. 210-1 précise aujourd'hui que « *toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé* ». Comme on l'a vu, le Conseil d'Etat a fait évoluer sa jurisprudence sur l'interprétation de cette notion. Dans son arrêt précité de 2008, il a estimé qu'il résultait de ces dispositions que les collectivités titulaires du droit de préemption pouvaient légalement exercer de droit « *d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la **réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement** répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, **si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption*** ».

En outre, cet article précise que la décision de préemption devra faire l'objet d'une publication et être notifiée non seulement aux propriétaires mais aussi à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien et aux fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, etc mentionnés dans la DIA.

L'article **L. 213-8** reprend le troisième alinéa de l'article L. 213-2, qui prévoit que le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois vaut renonciation à l'exercice de ce droit.

L'article **L. 213-9** reprend l'article L. 213-5 relatif à la déclaration d'utilité publique.

L'article **L. 213-10** précise qu'en cas de renonciation de la collectivité, le propriétaire peut librement aliéner son bien au prix indiqué dans sa déclaration révisé des variations du coût de la construction.

L'article **L. 213-11** précise que le titulaire du droit de préemption peut transférer son droit à l'Etat, une collectivité territoriale, un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Section 2

Acquisition d'un bien soumis au droit de préemption urbain

L'article **L. 213-12** prévoit que le droit de préemption urbain intervient au prix mentionné dans la DIA ou, en cas d'adjudication, au prix de la dernière enchère ou de la surenchère. **La possibilité qui existe actuellement de recourir au juge de l'expropriation pour fixer le prix est supprimée.**

Section 3

***Acquisition d'un bien soumis au droit de préemption
dans les périmètres de projet d'aménagement ou de protection***

L'article **L. 213-13** prévoit qu'en cas de création d'un périmètre de préemption par l'Etat avant l'expiration du délai de deux mois suivant une DIA effectuée dans le cadre du droit de préemption urbain, la DIA doit être transmise au représentant de l'Etat.

L'article **L. 213-14** reprend le premier alinéa de l'actuel article L. 213-14, qui prévoit la fixation, à défaut d'accord amiable, du prix d'acquisition par le **juge de l'expropriation**.

L'article **L. 213-15** précise que le prix est fixé selon les règles applicables en matière d'expropriation et reprend, s'agissant de la date de référence à prendre en considération par le juge, la philosophie qui a présidé, dans la loi sur le Grand Paris, à la **réforme des zones d'aménagement différé**. La date n'est plus celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme, mais la date de l'acte ayant délimité ou renouvelé le périmètre de préemption. Il est précisé, comme aujourd'hui, que les améliorations, les transformations ou les changements d'affectation opérés par le propriétaire après la date de référence ne sont pas présumés revêtir un caractère spéculatif.

Comme dans le droit actuel¹, l'article **L. 213-16** permet au titulaire du droit de préemption et au vendeur de se « retirer » de la procédure à tout moment jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la décision juridictionnelle définitive.

L'article **L. 213-17** reprend la possibilité d'exercer une préemption « **partielle** » sur une fraction de bien comprise à l'intérieur du périmètre de préemption, le prix alors fixé devant tenir compte de l'éventuelle dépréciation subie par la fraction restante du bien. Le propriétaire peut également exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble du bien. On relèvera que ce droit, qui s'applique aujourd'hui aussi bien en ZAD (article L. 213-2-1) que pour le DPU **est, dans ce nouveau texte, supprimé pour le droit de préemption dit « de préférence »**.

L'article **L. 213-18** reprend le troisième alinéa de l'article L. 213-1, relatif au régime applicable en cas d'adjudication : l'acquisition a lieu au prix de la dernière enchère.

¹ Article L. 213-7.

Section 4

Paiement du prix et transfert de propriété

La **section 4**, relative au paiement du prix et au transfert de propriété, reprend la proposition formulée par le Conseil d'Etat et détaillée dans l'exposé général du présent rapport.

Les articles **L. 213-19 à L. 213-21** prévoient ainsi que le **transfert** de propriété intervient à la date à laquelle sont intervenus le **paiement et l'acte authentique**. Le délai de paiement est toutefois fixé, comme aujourd'hui, à **six** mois et non à trois. En cas de non-respect de ce délai, la vente est tout simplement annulée à la demande du vendeur, qui peut aliéner librement son bien.

Section 5

Utilisation des biens préemptés

L'article **L. 213-22** reprend l'actuel article L. 213-11 tout en précisant que les biens doivent être utilisés ou aliénés à un usage visé à l'article L. 210-1 **qui peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption**.

Les articles **L. 213-23 et L. 213-24** reprennent exactement l'article L. 213-10, relatif aux droits et obligations des fermiers, locataires et titulaires de droits.

L'article **L. 213-25** ajoute une nouvelle obligation par rapport au premier alinéa de l'article L. 213-11 : lorsque le bien est loué ou vendu à une personne privée autre que le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou qu'une société HLM, l'acte de vente ou le bail doit comprendre des stipulations assurant un usage visé à l'article L. 210-1 (la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1).

L'article **L. 213-26** reprend l'article L. 213-13 relatif à l'obligation d'ouvrir un registre communal dans lequel sont inscrites les acquisitions réalisées par exercice du droit de préemption et l'utilisation effective des biens acquis. Le Conseil d'Etat relève dans son rapport **que cette obligation est rarement respectée, le registre n'étant ouvert que dans 50 % des cas**.

L'article **L. 213-27** prévoit que le titulaire du droit de préemption doit informer les anciens propriétaires et leur proposer la rétrocession lorsque la commune « *n'est plus en mesure d'affecter le bien à un usage visé à l'article L. 210-1* ». Aux termes de l'actuel article L. 213-11, cette obligation s'impose si le titulaire du droit de préemption « *décide* » **d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins** un bien acquis depuis moins de cinq ans. Dans les deux cas, le propriétaire dispose de trois mois à compter de la notification, de

même que l'acquéreur évincé, s'il était mentionné dans la DIA. A défaut d'accord amiable, le prix de rétrocession est fixé dans les conditions définies à la section 3. Autrement dit, dans le nouveau régime, le droit de rétrocession ne s'applique plus en cas de changement de projet. En revanche, il joue en cas d'absence d'utilisation du bien, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Section 6 ***Dispositions diverses***

L'article **L. 213-29** prévoit que lorsque la décision de préemption est **annulée** par le juge, le titulaire du droit de préemption ou le détenteur du bien doit proposer la rétrocession du bien à l'ancien propriétaire, le prix proposé ne pouvant être supérieur au prix acquitté lors de la cession. A défaut d'accord, le propriétaire peut saisir le juge pour fixer un prix prenant en compte le préjudice direct et matériel causé par la décision de préemption. La rétrocession doit également être proposée à l'acquéreur évincé, lorsqu'il figurait dans la DIA.

Enfin, l'article **L. 213-30** précise que la renonciation à la rétrocession n'interdit pas de saisir le juge judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption, cette action se prescrivant par cinq ans à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien au registre communal.

II. Position de votre commission pour avis

Pour les raisons indiquées dans l'exposé général, la commission de l'économie a, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, **adopté un amendement de suppression de cet article.**

Sur la forme, une réforme de cette ampleur n'a pas sa place dans une loi de simplification. Sur le fond, le texte proposé apparaît déséquilibré et porteur de risques importants. En enserrant le droit de préemption dans des conditions d'utilisation très contraignantes, il réduirait la capacité des collectivités à mener des politiques foncières et d'aménagement. En créant de nouvelles notions aux contours imprécis, il pourrait, à rebours de l'objectif affiché de sécurisation du droit, susciter de nouveaux contentieux.

Votre rapporteur pour avis est **toutefois conscient que des aménagements au droit existant en matière de préemption sont sans doute nécessaires et souhaite engager une réflexion sur ce sujet avec l'ensemble des acteurs concernés.**

Votre commission vous propose de supprimer cet article.
--

Article 83 bis

(Articles L. 142-7, L. 143-1, L. 214-1, L. 214-3, L. 240-1, L. 311-3, L. 314-4 du code de l'urbanisme, L. 616 du code de la construction et de l'habitation, L. 541-29 du code de l'environnement, L. 12-2 et L. 24-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales, 1594-0 G du code général des impôts, L. 109-1 du code minier, L. 1321-2 du code de la santé publique, 10-1 de la loi du 31 décembre 1975, 21 de la loi du 17 juillet 1978, 10 de la loi du 18 juillet 1985, 9 de la loi du 26 mars 1996, 67 de la loi du 27 décembre 2008, L. 711-4 du code de commerce, L. 1112-4 à L. 1112-6 du code général de la propriété des personnes publiques)

**Dispositions de coordination
découlant de la réforme du droit de préemption**

Commentaire : cet article procède à des coordinations dans différents codes et lois découlant des modifications apportées par les articles 83 A et 83 B au régime du droit de préemption.

Par coordination avec ses amendements de suppression des articles 83 A et 83 B, votre commission pour avis a adopté un **amendement** de suppression de cet article.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 84

(Article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)

Expropriation d'un bien soumis au droit de préemption

Commentaire : cet article procède à une coordination dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique avec les dispositions de l'article 83 B relatif au droit de préemption.

Cet article précise que, lorsqu'un bien est situé dans un périmètre de projet d'aménagement ou de protection, la date de référence prise en compte par le juge de l'expropriation est celle de l'acte ayant délimité ou renouvelé le périmètre de préemption.

Par coordination avec ses amendements de suppression des articles 83 A et 83 B, votre commission pour avis a adopté un **amendement** de suppression de cet article.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 85

(Articles 6-1, 6-2 et 8-1 de la loi n°46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts)

Mise en conformité de l'exercice de la profession de géomètre-expert avec le droit communautaire

Commentaire : cet article modifie les règles d'exercice de la profession de géomètre-expert afin de les rendre conforme avec le droit communautaire.

I. Le droit en vigueur

L'article 1^{er} de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts **définit** comme suit **la profession de géomètre-expert** :

« Le géomètre expert est un technicien exerçant une profession libérale qui, en son propre nom et sous sa responsabilité personnelle :

1° Réalise les études et les travaux topographiques qui fixent les limites des biens fonciers et, à ce titre, lève et dresse, à toutes échelles et sous quelque forme que ce soit, les plans et documents topographiques concernant la définition des droits attachés à la propriété foncière, tels que les plans de division, de partage, de vente et d'échange des biens fonciers, les plans de bornage ou de délimitation de la propriétaire foncière ;

2° Réalise les études, les documents topographiques, techniques et d'information géographique dans le cadre des missions publiques ou privées d'aménagement du territoire, procède à toutes opérations techniques ou études sur l'évaluation, la gestion ou l'aménagement des biens fonciers. »

Le premier alinéa de l'article 3 de la loi précitée conditionne l'exercice de la profession et le port du titre de géomètre-expert à l'inscription au tableau de l'ordre.

L'article 6-1 de la loi permet aux géomètres experts de constituer des sociétés de géomètres experts. **L'article 6-2** définit les conditions de création d'une telle société, imposant notamment la détention de plus de la moitié du capital social et des droits de votes par un ou plusieurs géomètres-experts.

La loi de 1946 a été modifiée par la **loi n° 94-529 du 28 juin 1994**¹ afin d'« organiser, pour la profession de géomètre-expert, l'exercice de la libre prestation de services prévue au titre III du Traité de Rome, afin que les prestations faites sur le territoire national par des ressortissants de la Communauté européenne bénéficient de garanties de qualification, de

¹ Loi n° 94-529 du 28 juin 1994 modifiant la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts.

moralité et d'assurance équivalentes à celles offertes par les géomètres-experts inscrits à l'ordre »¹.

Les modifications suivantes ont alors été apportées :

– l'**article 2-1 a été modifié afin de permettre aux professionnels ressortissants d'un État membre de l'Union européenne** d'effectuer « *de façon temporaire et occasionnelle* », sans être inscrit à l'ordre certains des travaux des géomètres-experts sous certaines conditions, notamment les suivantes : une déclaration préalable et, si la profession n'est pas réglementée dans leur pays d'origine, deux ans au moins d'expérience ;

– l'**article 3 a été modifié afin que l'inscription au tableau de l'ordre des géomètres-experts**, initialement limitée aux citoyens français, **soit étendue** aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou ressortissant d'un État parti à l'accord sur l'Espace économique européen.

– un **article 8-1 a été inséré, autorisant les géomètres-experts à exercer des activités d'entremise immobilière ou de gestion immobilière, en complément à leur activité principale**. Il se compose de deux paragraphes :

Le **I** permet l'exercice « *à titre accessoire ou occasionnel* » d'une activité d'entremise immobilière et l'exercice à titre accessoire d'une activité de gestion immobilière. La première ne peut représenter plus du quart de la rémunération totale du géomètre-expert ou de la société de géomètres-experts et la seconde, seule ou cumulée à une activité d'entreprise, plus de la moitié de cette rémunération totale.

Les géomètres-experts doivent être autorisés par l'ordre à exercer ces activités. Ils sont soumis notamment aux règles de déontologie, de qualification, d'assurance professionnelle et de contenu des conventions de mandat prévues par le code des devoirs professionnels et le règlement de la profession de géomètre-expert.

Le **II** prévoit que pour ces opérations, les géomètres-experts doivent tenir une comptabilité distincte :

– les fonds, effets ou valeurs qu'ils reçoivent pour le compte de leurs clients sont déposés exclusivement dans une caisse créée à cette fin par le conseil supérieur de l'ordre et les géomètres-experts. Cette caisse est placée sous la responsabilité du président du conseil de l'ordre qui peut avoir communication de la comptabilité relative aux opérations immobilières ;

– quand le géomètre-expert exerce la fonction de syndic, il doit, en application de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, ouvrir un compte bancaire ou postal séparé au nom du

¹ Rapport n° 375 (1993-1994) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi modifiant la loi n° 49-642 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts, M. André Fosset, p. 11.

syndicat des copropriétaires¹. Il doit en faire la déclaration à la caisse de l'ordre ;

– le remboursement intégral des fonds, effets ou valeurs est garanti par une assurance contractée par l'ordre, la cotisation étant recouvrée auprès des géomètres-experts exerçant les missions d'entremise immobilière et de gestion immobilière. Le défaut de paiement de la cotisation est passible des mêmes sanctions que le défaut d'assurance professionnelle.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Les 1^o et 2^o du présent article modifient les articles 6-1 et 6-2 de la loi de 1946 afin de substituer les termes « *personnes exerçant légalement la profession de géomètre expert* », incluant les ressortissants communautaires, aux termes « *géomètres experts* ». Ainsi **les ressortissants communautaires pourront désormais constituer des sociétés de géomètres-experts**. Ces sociétés devront désormais voir leur capital social et leurs droits de vote détenus à hauteur de plus de la moitié par une ou plusieurs « *personnes exerçant légalement la profession de géomètre-expert* ».

Le 3^o modifie l'article 8-1 de la loi de 1946 précité :

– les *a)* et *b)* suppriment, au I de cet article, les mentions selon lesquelles l'activité d'entremise immobilière ne peut être exercée par un géomètre-expert qu'« *à titre accessoire ou occasionnel* » et l'activité de gestion immobilière à titre « *accessoire* ». Ils abrogent également la limitation de l'activité d'entremise immobilière au quart, ainsi que celle de l'activité de gestion immobilière à la moitié de la rémunération totale du géomètre-expert ou de la société de géomètres-experts ;

– le *c)* propose une nouvelle rédaction du II. **L'exigence de comptabilité distincte pour les activités d'entremise immobilière est maintenue mais les règles de gestion des fonds des clients sont assouplies** : les géomètres-experts ne seront plus tenus de verser tous les fonds, effets et valeurs qu'ils reçoivent exclusivement dans une caisse créée par le conseil supérieur de l'ordre. Ils pourront également les déposer dans un établissement bancaire, voire ne pas effectuer de dépôt, s'ils souscrivent une assurance destinée à garantir le remboursement intégral des fonds reçus de la part de leurs clients.

Les règles de gestion de la caisse de l'ordre sont maintenues.

Dans le cas où le géomètre-expert exerce la fonction de syndicat, l'obligation de déclaration à l'ordre de l'ouverture d'un compte bancaire ou postal séparé au nom du syndicat des copropriétaires est supprimée.

¹ Septième alinéa de l'article 18 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Les pouvoirs de contrôle du président du conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts sont étendus : ce dernier devra être tenu informé des éléments relatifs à la nature des dépôts effectués, même en dehors de la caisse de l'ordre et à la souscription d'assurance.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des lois a adopté deux amendements rédactionnels de son rapporteur.

IV. La position de votre commission pour avis

D'après les données communiquées par l'ordre des géomètres-experts, **près de 1 900 géomètres-experts étaient inscrits à l'ordre, en janvier 2009, dont 70 % exercent en société.**

Le présent article vise à **mettre la loi de 1946 en conformité avec le droit communautaire**, et notamment avec les dispositions de la « directive services » : la réglementation relative aux géomètres-experts comprend en effet **certaines dispositions présentant un caractère discriminatoire.**

L'assouplissement des conditions d'exercice des activités d'entremise et de gestion immobilières par les géomètres-experts est ainsi justifié par l'article 25 de la « directive services » qui impose aux États membres de veiller « *à ce que les prestataires ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes* »¹.

L'assouplissement des règles de gestion des fonds des clients des géomètres-experts dans le cadre de leurs activités d'entremise et de gestion immobilières, à savoir le fait de leur permettre de ne plus verser tous les fonds, effets et valeurs dans une caisse créée par le conseil supérieur de l'ordre est justifié par le 7 de l'article 14 de cette même directive. Cet article interdit en effet aux États de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à « *l'obligation de constituer ou de participer à une garantie financière ou de souscrire une assurance auprès d'un prestataire ou d'un organisme établi sur leur territoire* ».

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission a adopté un **amendement** visant, outre une disposition de coordination, à **étendre à l'article 3 de la loi de 1946 la possibilité d'inscription au tableau de l'ordre aux « personnes exerçant ou habilitées à exercer sur le territoire d'un État ou d'une entité infra-étatique dont les autorités compétentes ont**

¹ 1. de l'article 25 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

conclu un accord de reconnaissance mutuelle des qualifications avec l'ordre des géomètres-experts approuvé par décret ».

Il remplace au même article la condition de nationalité par la nécessaire maîtrise de la langue.

Cette disposition devrait permettre de **concrétiser les démarches de reconnaissance mutuelle menées avec le Québec.**

Le 17 octobre 2008, le Président français et le Premier ministre du Québec ont en effet signé une entente visant à «*faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des personnes exerçant une profession ou un métier réglementé entre la France et le Québec* »¹ Plusieurs professions étaient visées par cette entente (architectes, ingénieurs, médecins, pharmaciens...).

Plusieurs arrangements ont donc été signés et ont pu entrer en vigueur, en l'absence d'obstacles législatifs liés à la nationale. Ce n'est pas le cas de l'arrangement signé le 9 juin 2009 entre l'ordre des arpenteurs-géomètres du Québec et l'ordre des géomètres-experts de la France qui pourra entrer en vigueur grâce à l'amendement proposé par votre rapporteur pour avis.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 86

(Article L. 321-9 du code de la construction et de l'habitation)

Modalités de révision des loyers de certaines catégories de logements locatifs conventionnés

Commentaire : cet article modifie les règles de révision applicables aux loyers et redevances maximaux prévus pour les logements locatifs conventionnés bénéficiant d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat (ANH).

I. Le droit en vigueur

L'article L. 321-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH) dispose que les dispositions du chapitre III du titre V du livre III, à l'exception des articles L. 353-6 à L. 353-9-1, L. 353-19-2 et L. 353-20, ne s'appliquent pas aux logements mentionnés à l'article L. 321-8.

¹ Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

L'article L. 321-8 du CCH renvoie à l'article L. 351-2 du même code, indiquant qu'il s'agit de logements bénéficiant d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat (ANH), à savoir :

– les « *logements à usage locatif appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par eux ou appartenant aux bailleurs du secteur locatif définis au quatrième alinéa de l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière, ou appartenant à d'autres bailleurs, à condition que les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ou par la section 3 du chapitre Ier du titre II du présent livre (...) ¹ » ;*

– les « *logements à usage locatif construits ou améliorés après le 4 janvier 1977 dans des conditions fixées par décret et dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le Chapitre III du présent titre ou par la section 3 du chapitre Ier du titre II du présent livre (...) ² ».*

Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis par le ministère du Logement et de l'urbanisme, il s'agit de **l'ensemble des logements du secteur privé conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) par l'Agence nationale de l'habitat (ANH).**

Seules certaines dispositions de droit commun relatives aux logements locatifs conventionnés et figurant dans le CCH **s'appliquent donc à ces logements :**

- l'article L. 353-6 portant sur la résiliation aux torts du bailleur ;
- les articles L. 353-7 et L. 353-8 relatifs aux baux en cours de validité et aux occupants de bonne foi ;
- l'article L. 353-9 portant sur les baux régis par la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948³ ;
- l'article L. 353-9-1 portant sur les règles de location à un organisme d'habitations à loyer modéré ;
- l'article L. 353-19-2 portant sur la location à un centre communal d'action sociale ou à une association en vue de sous-louer à des travailleurs saisonniers ;
- l'article L. 353-20 portant sur la location à des organismes pratiquant la sous-location à des publics divers.

Le III de l'article 65 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a modifié les dispositions relatives aux logements locatifs conventionnés en insérant un article L. 353-9-2 dans le CCH.

Ce dernier **dispose ainsi que les loyers et redevances maximaux prévus par les conventions sont révisés, à compter du 1^{er} janvier 2010, chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL).** La date de l'indice prise en compte pour cette révision est celle du deuxième trimestre de l'année précédente.

¹ 2° de l'article L. 351-2 du CCH.

² 4° de l'article L. 351-2 du CCH.

³ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

Le d) de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989¹ dispose que cet indice « *correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers* ».

Cette disposition, insérée à l'initiative du rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Michel Piron, visait à « *harmoniser les dates de révision des loyers et redevances maximums des conventions APL avec les dates de révision des montants des aides personnelles au logement* »²

Cet article n'est donc aujourd'hui pas applicable aux logements évoqués à l'article L. 321-8 précité.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article intègre l'article L. 353-9-2 du CCH dans la liste des articles du CCH qui s'appliquent aux logements mentionnés à l'article L. 321-8.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification au présent article.

IV. Position de votre commission pour avis

Actuellement, les règles applicables en matière de révision des loyers maximaux des logements locatifs conventionnés bénéficiaires d'une aide de l'ANAH sont actuellement prévues par les conventions types. D'après les informations fournies par le ministère du logement et de l'urbanisme, la révision s'applique chaque année au premier janvier par circulaire du ministre chargé du logement, sur la base du dernier indice connu de l'IRL.

Votre rapporteur pour avis souligne l'intérêt du présent article qui permet d'harmoniser le régime de ces conventions avec le régime de droit commun de l'APL.

Il s'étonne cependant que la disposition prévue par cet article ait été explicitement rejetée par le Gouvernement lors de l'examen de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion³.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

² Exposé des motifs de l'amendement n° 869 présenté par M. Piron.

³ Lors de la séance du 9 février 2009, Mme Christine Boutin, ministre du Logement, avait déclaré explicitement vouloir « exclure de l'application des mesures prévues (...) les conventions APL conclues avec l'ANAH ».

Article 87

(Article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation)

Transformation des conventions globales de patrimoine conclues entre les organismes HLM et l'État en conventions d'utilité sociale

Commentaire : cet article autorise la transformation par avenant des conventions de globales de patrimoine conclues par les organismes HLM en conventions d'utilité sociale.

I. Le droit en vigueur

L'article 445-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) dispose que « *avant le 31 décembre 2010, les organisations d'habitations à loyer modéré concluent avec l'État, sur la base du plan stratégique de patrimoine (...) et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, une convention d'utilité sociale d'une durée de six ans renouvelable* »¹.

Le même article définit le contenu de ces conventions :

- le classement des immeubles ou ensembles immobiliers ;
- la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, qui comporte notamment un plan de mise en vente des logements détenus par l'organisme à leurs locataires ;
- les engagements en matière de qualité du service rendu aux locataires ;
- un cahier des charges de gestion sociale de l'organisme.

Afin de contrôler que les objectifs fixés sont atteints, la convention d'utilité sociale (CUS) comporte des **indicateurs**².

L'article 445-1 précité prévoit également que des sanctions peuvent être prononcées à l'encontre des organismes HLM dans les cas suivants :

- si un organisme n'adresse pas au préfet un projet de CUS avant le 30 juin 2010 ;
- si les engagements figurant dans la CUS ne sont pas respectés par un organisme.

Le dispositif des CUS a été instauré par l'article 1^{er} de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE). Il a remplacé le dispositif des conventions globales de patrimoine créé par l'article 63 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales³.

Comme l'indiquait le rapporteur de votre commission à l'époque, le dispositif des conventions globales de patrimoine avait été élaboré « *pour permettre aux bailleurs sociaux de procéder à une « remise à plat », dans un cadre contractuel, de leurs politiques en matière de*

¹ Premier alinéa de l'article L. 445 du CCH.

² La liste des indicateurs figure à l'article 5 du décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré.

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

qualité de services aux occupants, d'occupation sociale, de loyers et de surloyers et d'investissement »¹.

Les innovations du dispositif des CUS sont notamment les suivantes :

- leur caractère **obligatoire** (les conventions globales de patrimoine étaient facultatives) ;
- leur caractère **renouvelable** ;
- la présence d'**indicateurs** de résultats ;
- l'instauration de **sanctions** à l'encontre des organismes qui n'ont pas élaboré de projet de convention dans le délai imparti ou qui n'ont pas respecté les engagements définis par la convention.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 87 de la proposition de loi ajoute un alinéa à l'article L. 445-1 précité.

Il convertit les conventions globales de patrimoine conclues avant la publication de la « loi MOLLE » en CUS, sans obliger l'État et les organismes HLM à renégocier entièrement une nouvelle convention.

Les parties doivent cependant négocier un avenant pour intégrer les dispositions propres aux CUS, dans un calendrier identique à celui prévu pour l'adoption des CUS : le projet d'avenant devra être transmis au préfet avant le 30 juin 2010 et signé avant le 31 décembre 2010.

III. Modifications apportées par l'Assemblée nationale

La Commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de son rapporteur un amendement qui, outre des modifications rédactionnelles, précise que si l'organisme HLM ne transmet pas le projet d'avenant avant le 30 juin 2010, les sanctions prévues en cas de non transmission du projet de CUS dans le délai imparti s'appliquent.

IV. Position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis a été alerté par l'Union sociale pour l'habitat (USH) de la **difficulté à tenir les délais fixés par la loi MOLLE**. Le rapporteur de votre commission sur ce texte s'était interrogé sur le réalisme de ces délais, soulignant notamment que « *la date limite du 31 décembre 2010 suppose une mobilisation de l'ensemble des acteurs puisque la conclusion de*

¹ *Rapport n° 8 (2008-2009) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion par M. Dominique Braye, p. 20.*

ces conventions d'utilité sociale va vraisemblablement nécessiter une révision préalable d'un grand nombre de plans stratégiques de patrimoine »¹. La publication tardive² des textes d'application n'a pas arrangé la situation.

Cependant, d'après les données chiffrées communiquées par le secrétariat d'État au logement et à l'urbanisme, la situation est loin d'être alarmante : **au 30 juin 2010, 92 % des projets de CUS attendus avaient été déposés auprès des préfets de département.**

S'agissant du présent article, d'après les informations fournies par l'USH, seuls **trois organismes HLM**³ ont signé une convention globale de patrimoine et **étaient initialement concernés par le présent article.**

Depuis l'adoption de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, au moins un de ces organismes a déposé un projet de CUS.

En conséquence, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission a adopté un **amendement** visant à :

– **faire de l'obligation d'avenant aux conventions globales de patrimoine une simple faculté**, ceci afin de ne pas nuire à l'organisme qui a déjà déposé une convention d'utilité sociale ;

– **retarder les dates prévues au présent article** : au vu du calendrier d'examen de la présente proposition de loi, il serait irréaliste de maintenir ces dates. L'amendement prévoit donc que les organismes concernés devront transmettre le projet d'avenant dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi et que ce projet devra être signé dans un délai de six mois à compter de cette même date ;

Cet amendement **étend également le champ d'application des conventions d'utilité sociale (CUS) à l'activité d'accession à la propriété des organismes HLM.**

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ *Ibid.* p. 28.

² Outre le décret n° 2009-1486 précité, on peut également citer la circulaire du 12 avril 2010 relative aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitation à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte et des unions d'économie solidaire.

³ Il s'agit de l'Office public de l'habitat de l'Isère, de l'Office public de l'habitat du Gard et de la SA du Nord – Groupe Habitat du Nord. D'après les informations communiquées par le secrétariat d'État au Logement à votre rapporteur pour avis, plusieurs démarches de conventions globales de patrimoine avaient été engagées mais suspendues au moment du dépôt du projet de loi MOLLE.

Article 87 bis (nouveau)

(Article L. 423-15 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Simplification du régime d'avances entre organismes HLM

Commentaire : cet article simplifie le régime des avances entre organismes HLM en substituant une déclaration au ministre à l'accord préalable de ce dernier.

En application du statut type des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), un de ces organismes ne peut aujourd'hui consentir des avances à une société d'HLM que s'il détient au moins 5 % du capital et après y avoir été autorisé par les ministres chargés de l'économie et du logement. La rémunération ne peut excéder le taux du livret A majoré de 1,5 point.

Dans un **souci de simplification**, votre commission a adopté deux **amendements** identiques de votre rapporteur pour avis et du Gouvernement créant un article L. 423-15 dans le code de la construction et de l'habitation, afin de faciliter la mise en place d'avances en les soumettant à un simple **régime de déclaration préalable aux deux ministres** précités. Ces derniers disposeront de deux mois pour s'y opposer.

En outre, l'organisme prêteur est soumis à une obligation d'information, s'il exerce une activité locative, de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et s'il exerce une activité d'accession à la propriété, de la société de garantie des organismes HLM contre les risques d'opérations immobilières.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 87 ter (nouveau)

(Articles L. 443-12 et L. 451-5 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression de l'avis de France Domaine sur les conditions financières de la vente de logements entre organismes HLM.

Commentaire : cet article supprime l'obligation de recueillir l'avis de France Domaine sur les conditions financières de la vente de logements entre organismes HLM.

Contre l'avis de votre rapporteur pour avis qui estimait que cette disposition ne constituait pas une véritable mesure de simplification mais une véritable novation juridique, et qu'il convenait que le Gouvernement apporte des précisions nécessaires, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption du présent article additionnel proposé par le Gouvernement.

L'article L. 443-12 du CCH prévoit aujourd'hui que le prix de vente de logements ne peut être inférieur à l'évaluation faite par le service des domaines en prenant pour base le prix d'un logement comparable libre d'occupation, sauf dans le cas de la vente à un organisme d'habitations à loyer modéré ou à une société d'économie mixte.

L'article L. 451-5 du même code prévoit que l'avis du service des domaines est requis pour les organismes HLM préalablement à leurs acquisitions ou cessions immobilières à l'exception de celles relatives aux opérations entreprises en vue de l'accession à la propriété.

Le présent article modifie ces deux articles afin d'y préciser que dans le cas des opérations entre deux organismes HLM, le service des domaines n'est pas consulté.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 87 quater (nouveau)

(Article L. 423-6 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

**Simplification du régime de la commande publique
pour les organismes HLM**

Commentaire : cet article ouvre la possibilité d'une coopération entre organismes HLM par le biais d'une structure au niveau de laquelle s'appliqueraient les règles de la commande publique.

De la même manière que pour l'article précédent, la commission a donné, contre l'avis de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption du présent article additionnel, proposé par le Gouvernement.

Cet article insère un article L. 423-6 dans le code de la construction et de l'habitation.

Son **I** permet aux organismes HLM de créer entre eux et avec leurs filiales, ainsi qu'avec les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP) ou les organismes

collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ou leurs filiales, **une structure de coopération** ayant pour objet unique de mettre en commun des moyens.

Son **II** indique que **la convention** conclue entre la structure de coopération et ses membres **fixe les modalités de la mise en commun des moyens**. Elle prévoit notamment le mécanisme de compensation par le membre bénéficiaire du coût de l'utilisation des services de la structure.

L'objectif de cet article est que les règles de la commande publique s'appliquent désormais au niveau de la structure mise en place et non plus des organismes eux-mêmes.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 87 quinquies (nouveau)

(Article L. 423-15 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Prêts participatifs entre organismes HLM

Commentaire : cet article permet la mise en place de prêts participatifs entre organismes HLM.

Contre l'avis de votre rapporteur pour avis qui émettait les mêmes réserves que pour les deux articles précédents, le présent article a été adopté par votre commission, à l'initiative du Gouvernement.

Cet article crée un article L. 423-15 dans le code de la construction et de l'habitation, **permettant à un organisme HLM de consentir des prêts participatifs à une ou plusieurs sociétés d'HLM** avec lesquelles il a, directement ou indirectement, des liens de capital lui donnant un pouvoir de contrôle effectif sur cette (ou ces) société(s).

A la différence des avances prévues par le précédent article, ces prêts ne pourront être consentis qu'après accord du ministre en charge du logement.

Leur rémunération est telle que le taux fixe augmenté de la part variable déterminée par contrat ne peut excéder le taux d'intérêt servi au détenteur d'un livret A majoré de 1,5 point.

Les obligations d'information de l'organisme prêteur sont identiques à celles fixées à l'article précédent.

Un décret devra fixer les conditions d'application du présent article, notamment s'agissant de l'objet du prêt et des pièces nécessaires à l'instruction de la demande.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 95

(Article L. 211-1 du code de l'aviation civile)

Suppression du renvoi à un décret d'application

Commentaire : cet article supprime le renvoi à un décret en Conseil d'État prévu pour encadrer la réalisation de travaux d'infrastructures aéroportuaires.

I. Le droit en vigueur

Lorsque des travaux d'infrastructure aéroportuaire présentent des risques particuliers pour la sécurité des usagers et des populations riveraines, l'article L. 211-1 du code de l'aviation civile prévoit la réalisation d'un dossier descriptif accompagné d'un rapport sur les risques de sécurité posés par l'exploitation des ouvrages et infrastructures concernés. Cette disposition a été introduite par l'article 9 de la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002¹.

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation de ses conditions d'application et, notamment, des catégories d'ouvrages auxquelles s'appliquent ses dispositions. Ce décret n'a toujours pas été pris à l'heure actuelle.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 95 supprime le renvoi au décret prévu par l'article L. 211-1 du code de l'aviation civile précédemment mentionné, qui est considéré comme non nécessaire.

Ainsi le Gouvernement a-t-il déjà indiqué à votre commission, lors de l'examen de l'application de la loi du 3 janvier 2002, que ce décret n'avait pas

¹ Loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques.

lieu d'être dans la mesure où « *tous ces risques sont systématiquement étudiés dans tous les projets aéroportuaires tant pour les riverains que pour les usagers* »¹.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis **regrette sur le principe** qu'une mesure nécessaire à la mise en application d'une disposition promulguée en 2002 **n'ait toujours pas été prise**.

Il convient toutefois de constater que le texte de l'article L. 211-1 du code de l'aviation civile paraît **suffisamment clair et précis par lui-même**. On peut notamment se demander pourquoi un décret devrait préciser des « catégories » d'ouvrages pour lesquelles le rapport de sécurité serait obligatoire : ce rapport devrait être réalisé chaque fois qu'un ouvrage présente un risque particulier, quelle que soit la catégorie à laquelle il appartient.

Votre commission pour avis considère en conséquence que la solution de la suppression de ce décret s'impose, ce qui permettra l'application effective de ses dispositions.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 99

(Article 65 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt)

Suppression d'une disposition inappliquée

Commentaire : cet article supprime l'article 65 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

¹ Voir la contribution de votre commission pour avis au bilan 2009 de l'application des lois établi par les commissions permanentes du Sénat, consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/bilan_app_com_09/bilan_app_com_09.html.

I. Le droit en vigueur

L'article 65 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt prévoit que des organismes agréés qui assurent, pour le compte de plusieurs propriétaires forestiers privés, des travaux ou des opérations de gestion forestière peuvent percevoir au nom et pour le compte de ces propriétaires les aides publiques auxquelles ces travaux ou opérations donnent lieu.

Cet article n'est toujours pas applicable, en l'absence de publication du décret en Conseil d'État qui doit en fixer les conditions d'application.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article supprime l'article 65 de la loi d'orientation sur la forêt au motif que, selon les indications apportées par le ministère de l'alimentation et de l'agriculture au président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, *« depuis 2000, les aides aux travaux ou opérations forestières relèvent en quasi-totalité des règlements communautaires et plans de développement ruraux les mettant en œuvre »*.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. La position de votre commission pour avis

Votre commission a approuvé, sur la proposition de votre rapporteur pour avis, **un amendement de suppression** de cet article.

D'une part, votre commission est toujours sensible à la nécessité de prendre les mesures d'application des lois votées et promulguées, ce qui contribue à l'amélioration aussi bien de la qualité normative que de la sécurité juridique, et ne peut que **regretter le retard de publication du décret** prévu par l'article 65 de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

D'autre part et sur le fond, cet **article 65** a pour but de **favoriser la gestion des forêts en commun**. Or le **morcellement excessif** de la forêt française rend plus difficile sa **gestion durable** et la plus grande **mobilisation du bois**, qui est l'un des objectifs de la loi de modernisation agricole et de la pêche examinée par votre commission au mois de mai dernier et promulguée le 27 juillet.

De même, l'article 1^{er} de la loi d'orientation sur la forêt prévoit que l'attribution des aides publiques « *encourage, par des dispositifs spécifiques, les opérations concourant au regroupement de l'investissement et de la gestion par l'adhésion des propriétaires à un organisme de gestion et d'exploitation forestière en commun* »¹.

Les règlements européens² et le programme de développement rural hexagonal (PDRH) prévoient quant à eux le soutien à des organismes de gestion en commun ou « structure de regroupement des investissements »³.

Enfin un décret du 25 février 2010⁴ a posé le fondement juridique de la mise en place dans le domaine forestier des organisations de producteurs, renforcées par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

Il est donc apparu à votre rapporteur pour avis que **l'objectif** posé par l'article 65 de la loi du 9 juillet 2001 **demeurait pertinent en 2010** et que **sa suppression constituerait un signal négatif envoyé aux forestiers** alors que cet article peut toujours servir de fondement juridique à des mesures en faveur d'une gestion collective des forêts.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 100 bis (nouveau)

(Article 28 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique)

Abrogation d'un article de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

Commentaire : cet article tend à abroger l'article 28 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, qui prévoit la prise d'un décret devenu désormais inutile.

¹ Article L. 7 du code forestier.

² Règlement de développement rural I (n° 1257/1999) et II (n° 1698/2005).

³ Une structure de regroupement des investissements peut notamment être un organisme de gestion forestière en commun (OGEC), une association syndicale autorisée (ASA), une association syndicale libre (ASL), une coopérative forestière, voire une commune ou un propriétaire privé qui interviennent par délégation d'autres propriétaires (PDRH 2007-2013, tome 2, p. 89). Ainsi, la mesure 125 (infrastructures agricoles et forestières) prévoit-elle que les plafonds d'aide publique sont plus élevés si les dossiers portés par une de ces structures de regroupement.

⁴ Articles D. 551-98 et suivants du code rural et de la pêche maritime, introduits par le décret n° 2010-196 du 25 février 2010 relatif à l'organisation économique dans le secteur de la forêt.

I. Le droit en vigueur

L'article 28 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique dispose que « *les obligations d'information et de transmission des conditions contractuelles visées aux articles 19 et 25 sont satisfaites sur les équipements terminaux de radiocommunication mobile selon des modalités précisées par décret* ».

Cet article a été introduit par voie d'amendement pour faire suite à une demande spécifique des opérateurs, qui estimaient que les obligations d'information et de transmission des conditions contractuelles visées aux articles 19 et 25, lorsqu'elles doivent être satisfaites sur des téléphones mobiles, auraient besoin d'être précisées par décret.

Or, le Gouvernement a constaté que, depuis 2004, aucune demande de précision n'a été formulée pour la mise en œuvre par les opérateurs des obligations résultant des articles 19 et 25, ces articles étant directement applicables.

II. La position de votre commission pour avis

Tirant conséquence du caractère désormais inutile du décret prévu à l'article 28 précité, et par conséquent de l'article lui-même, votre commission pour avis a donné un avis favorable à un amendement du Gouvernement abrogeant ledit article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 125 (supprimé)

(Art. L. 218-73 et L. 432-2 du code de l'environnement)

Simplification du régime des sanctions des pollutions aquatiques et marines

Commentaire : cet article prévoit une simplification des sanctions des pollutions aquatiques et marines en unifiant leur régime pénal.

I. Le droit en vigueur

En vertu de l'article L. 216-6 du code de l'environnement, « *le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou*

indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune, à l'exception des dommages visés aux articles L. 218-73 et L. 432-2, ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ».

Le tribunal peut également imposer au condamné de procéder à la restauration du milieu aquatique.

Ces mêmes peines et mesures sont applicables au fait de « jeter ou abandonner des déchets en quantité importante dans les eaux superficielles ou souterraines ou dans les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, sur les plages ou sur les rivages de la mer ».

En revanche, ces dispositions ne s'appliquent pas aux rejets en mer effectués à partir des navires.

L'article L. 218-73 du code de l'environnement prévoit de punir d'une amende de 22 500 euros « *le fait de jeter, déverser ou laisser écouler, directement ou indirectement en mer ou dans la partie des cours d'eau, canaux ou plans d'eau où les eaux sont salées, des substances ou organismes nuisibles pour la conservation ou la reproduction des mammifères marins, poissons, crustacés, coquillages, mollusques ou végétaux, ou de nature à les rendre impropres à la consommation* ».

L'article L. 432-2 du code de l'environnement est relatif à la protection de la faune piscicole et de son habitat. Il prévoit de punir de deux ans d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende, le fait de « *jeter, déverser ou laisser écouler dans les eaux mentionnées à l'article L. 431-3, directement ou indirectement, des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire* ».

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le texte initial prévoyait, d'une part, de supprimer la restriction aux dommages visés aux articles L. 218-73 et L. 432-2 du code de l'environnement du dispositif de sanction pénale des pollutions aquatiques et marines, et, d'autre part, d'abroger les articles L. 218-73 et L. 432-2 du même code.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du rapporteur de la commission des lois, les députés ont adopté un amendement de suppression de cet article. Ils ont en effet, souhaité maintenir la restriction aux dommages visés aux articles L. 218-73 et L. 432-2

du code de l'environnement du dispositif de sanction pénale des pollutions aquatiques et marines.

IV. La position de votre commission pour avis

Le texte initial opérait, par la suppression de la restriction aux dommages visés aux articles L. 218-73 et L. 432-2 du code de l'environnement une unification du régime des sanctions pénales des pollutions aquatiques et marines et du patrimoine piscicole.

En supprimant cet article, l'Assemblée nationale a souhaité maintenir un traitement différencié selon le type d'infraction de rejets nuisibles que ce soit en mer et dans les eaux salées ou en eau douce.

Votre commission rejoint la position exprimée par les députés et suggère de maintenir des incriminations différenciées selon la nature du dommage causé à la faune et à la flore, et selon le type d'eau.

La commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

Article 141

(Section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III, chapitre V du titre I^{er} du livre III, section 2 du chapitre V du titre I^{er} du livre III, articles L. 313-13 et L. 522-1 du code de la construction et de l'habitation, article 85 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier)

Clarifications et abrogation de dispositions obsolètes ou réglementaires dans le code de la construction et de l'habitation

Commentaire : cet article clarifie et abroge certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation.

I. Le droit en vigueur

La section 4 du Chapitre I^{er} du titre I^{er} du Livre III du code de la construction et de l'habitation (CCH) porte sur les **honoraires des architectes et d'autres techniciens**.

L'article unique de cette section, l'article L. 311-14, reprend les termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 85 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947¹ : il dispose que le tarif des honoraires et des autres rémunérations alloués aux architectes, aux ingénieurs et à d'autres techniciens spécialisés « *pour la direction des travaux exécutés au compte de l'État, des départements, des communes et des établissements publics nationaux, départementaux et communaux, ou sur subventions de l'État et de ces collectivités et établissements* » est fixé par décret contresigné par le ministre des Finances et les ministres concernés.

La section 2 du chapitre V du Titre I^{er} du Livre III du CCH porte sur les **dispositions transitoires relatives à l'épargne construction**. Elle comprend 14 articles, les articles L. 315-19 à L. 315-32, portant sur le dispositif d'épargne-construction.

Quand ces contrats d'épargne-construction² ont été supprimés, des dispositions transitoires ont été édictées pour les contrats ouverts avant le 4 février 1959.

L'article L. 313-13 du CCH énumère les sanctions administratives qui peuvent être infligées aux organismes collecteurs du « 1 % logement », à l'Union d'économie sociale du logement (UESL) ou aux organismes soumis au contrôle des organismes collecteurs ou de l'UESL³ :

– le I indique qu'en cas de manquement⁴, l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) peut mettre en demeure l'organisme concerné de prendre les mesures de redressement nécessaire ;

– le II prévoit qu'en cas de carence au terme du délai fixé par l'ANPEEC, cette dernière peut proposer au ministre en charge du logement de prononcer des sanctions : sanctions pécuniaires, retrait de l'agrément, suspension du conseil d'administration...

– le III précise qu'en cas d'urgence le ministre chargé du logement peut prononcer ou proposer le retrait de l'agrément ou la suspension des organes de direction, après avis de l'ANPEEC rendu dans un délai de huit jours.

L'article L. 522-1 du CCH dispose qu'à l'exception des opérations concernant les « bidonvilles », pour lesquelles l'État (ou ses opérateurs nationaux) supportent en principe seuls la charge financière de l'acquisition,

¹ Loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à diverses dispositions d'ordre financier.

² Ces produits d'épargne destinés à la construction ou à l'achat d'un logement pour les particuliers permettaient à ces derniers de bénéficier d'une bonification d'épargne au moment de l'investissement.

³ Il s'agit des organismes soumis au contrôle de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction dont la liste figure au c du II de l'article L. 313-7 du CCH.

⁴ Le premier alinéa du I évoque les cas suivants : irrégularité grave dans l'emploi des fonds, faute grave dans la gestion, carence dans la réalisation de l'objet social et, enfin, non-respect des conditions d'agrément.

les modalités de financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre sont fixés par décret en Conseil des ministres.

Ce décret définit notamment la répartition de la charge des opérations foncières entre l'État (ou ses opérateurs nationaux) et les autres collectivités publiques.

II. Le dispositif de la proposition de loi

La proposition de loi comportait initialement cinq paragraphes.

Le 1^{er} abrogeait la section 4 du chapitre 1^{er} du titre I^{er} du livre II du code de la construction et de l'habitation.

Le 2^o et le 3^o suppriment la section 2 du Chapitre V du Titre I^{er} du livre III du CCH et modifient en conséquence le titre de ce même Chapitre V.

Le 4^o vise à préciser à l'article L. 313-13 du CCH le régime spécifique de recours contre les sanctions prononcées par le ministre du logement.

Le 5^o supprime la référence à un décret en Conseil des ministres figurant à l'article L. 522-1 du CCH.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté trois amendements sur cet article.

Outre un amendement rédactionnel, elle a adopté un amendement modifiant le 5^o :

– elle a remplacé la référence au décret en Conseil des ministres par la référence à un décret en Conseil d'État ;

– elle a prévu que ledit décret fixerait la part du déficit entre dépenses et recettes entraînées par l'opération qui seront couvertes par la subvention de l'État.

Elle a également introduit un II dans cet article, visant à abroger totalement l'article 85 de la loi n^o 47-1465 précitée.

IV. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis souligne **l'intérêt de chacune des modifications** du CCH prévues par le présent article.

Premièrement, **l'article 311-14 n'a plus de portée**, le principe étant aujourd'hui celui de la libre détermination des tarifs. L'article 85 de la loi n^o 47-1465 a d'ailleurs été très largement abrogé par plusieurs textes législatifs et réglementaires :

– le VIII de l'article 58 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions « *en tant qu'il concerne les départements et leurs établissements publics* » ;

– le II de l'article 21 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique « *en tant qu'il concerne l'État et les établissements publics nationaux* » ;

– le décret n° 73-207 du 28 février 1973 relatif aux conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture remplies pour le compte des collectivités publiques par des prestataires de droit privé a été quant à lui abrogé par l'article 32 du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par les maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé.

Le II du présent article, introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale permet de confirmer que l'article 85 est bien abrogé en totalité.

Deuxièmement, **l'extinction du régime des contrats d'épargne-construction**¹ justifie la suppression de la section 2 du chapitre V du Titre I^{er} du Livre III du CCH

Troisièmement, afin de remplir l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi consacré par le Conseil constitutionnel, **il est utile que la compétence de pleine juridiction du Conseil d'État pour les recours intentés contre les sanctions prononcées par le ministre chargé du Logement**, qui figure déjà aujourd'hui à l'article L. 311-4 du code de justice administrative (CJA), **soit précisée au sein du CCH.**

Le Conseil d'État s'est interrogé sur l'intérêt de ce régime spécifique en soulignant que « *le fait que les sanctions prononcées par le ministre chargé du logement (...) relèvent du plein contentieux devant la juridiction administrative n'implique pas de déroger, sans raisons impérieuses, à la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et d'attribuer un tel contentieux au Conseil d'État en premier et dernier ressort* »². Outre le fait que ce régime figure déjà aujourd'hui à l'article L. 311-4 du CJA, votre rapporteur pour avis estime que le contentieux particulier des sanctions à l'encontre des organismes gestionnaire de la participation des employeurs à l'effort de construction, qui revêt un caractère politique aigu, justifie que le Conseil d'État ait à en connaître.

Quatrièmement, la procédure du décret en Conseil des ministres étant particulièrement lourde, **il est utile d'alléger le dispositif prévu à l'article L. 522-1 du CCH.** Un décret pris en Conseil des ministres est en effet pris par le Président de la République et non pas par le Gouvernement.

Votre rapporteur pour avis souligne d'ailleurs que le décret prévu par cet article est déjà intervenu, en incluant la formalité du Conseil des ministres³.

¹ D'après les informations communiquées à votre rapporteur par le secrétariat d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme, « *il n'y a plus d'encours d'épargne-construction à la Caisse des dépôts et consignations en charge de la centralisation et de la gestion des sommes inscrites sur les comptes* ».

² Avis du Conseil d'État portant sur la présente proposition de loi, in : Rapport n° 2095 (2009-2010) fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par M. Etienne Blanc, Tome I, p. 459.

³ Il s'agit du décret n° 2009-1624 du 24 décembre 2009 relatif au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux par l'Agence nationale de l'habitat

S'agissant de cette disposition, le Conseil d'État a mis en avant « *la fragilité, au regard de l'article 72 de la Constitution, des dispositions modifiées en ce qu'elles attribuent au pouvoir réglementaire compétence pour déterminer la répartition entre l'État et les collectivités territoriales des charges financières liées à des opérations foncières* »¹. Votre rapporteur pour avis souligne cependant que les opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable, même si elles sont financées, au titre de la solidarité nationale, de façon très significative par l'État ou son opérateur (jusqu'à 70 %²), sont décidées par la commune. Les dispositions du décret relatives aux modalités de répartition de la charge financière des opérations n'entraînent donc aucune création de normes obligatoires pour les collectivités territoriales, susceptibles de porter atteinte à leur libre administration.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 143

(art. L. 224-4 et L. 222-5 du code de l'environnement)

Abrogation d'une disposition relative aux stations-services redondante avec les règles applicables aux installations classées

Commentaire : cet article abroge une disposition relative à la limitation de la pollution dans les stations-service redondante avec les règles applicables aux installations classées.

I. Le droit en vigueur

Selon les dispositions³ de l'article L. 224-4 du code de l'environnement, les décrets prévus à l'article L. 224-1 fixent les conditions dans lesquelles les autorités administratives compétentes sont habilitées à prescrire les conditions dans lesquelles sont limitées les émissions de composés organiques volatils liées au ravitaillement des véhicules dans les stations-service d'un débit supérieur à 3 000 mètres cubes par an.

Les décrets en Conseil d'État prévus à l'article L. 224-1 sont destinés à réduire la consommation d'énergie, limiter les sources d'émission de substances polluantes nocives pour la santé humaine et l'environnement, et concourir au respect des normes de la qualité de l'air. Ils définissent pour cela

¹ *Ibid.*, p. 459.

² *Article D. 522-3 du CCH.*

³ *Cette disposition résulte de la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.*

les mesures de prévention et de réduction de la pollution atmosphérique et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le texte initial prévoit l'abrogation de l'article L. 224-4 du code de l'environnement.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du rapporteur de la commission des lois qui reprenait une suggestion émise par le Conseil d'État, les députés ont complété le dispositif par un paragraphe II qui supprime, par coordination, un renvoi à l'article L. 224-4 au sein de l'article L. 222-5.

IV. La position de votre commission pour avis

L'article L. 224-4 du code de l'environnement fait partie des dispositions du code de l'environnement relatives à la prévention de pollution atmosphérique pour les véhicules automobiles notamment.

Or les stations-service relèvent également de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), régies par le titre I^{er} livre V dudit code qui traite de « la prévention de la pollution, des risques et des nuisances ». Cette législation permet au ministre chargé des installations classées d'imposer des prescriptions techniques aux stations services, notamment à des fins de protection de la nature et de l'environnement.

Les stations-service dont le débit maximum en essence est inférieur à 20 mètres cubes par heure relèvent du régime de déclaration. Elles doivent respecter les prescriptions générales arrêtées par le ministre en application de l'article L. 512-10 du code de l'environnement.

Les stations-service dont le débit maximum est supérieur à 20 mètres cubes par heure sont, elles, soumises à un régime d'autorisation. L'article L. 512-5 indique que des arrêtés ministériels fixent des règles générales et prescriptions techniques déterminant les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature.

Votre rapporteur pour avis observe donc que les stations-service sont bien soumises à des conditions de limitation d'émissions de polluants divers, y compris les composés organiques volatils, et que le champ de la législation sur les installations classées est plus large que celui de l'article L. 224-4.

Enfin, le fait que deux dispositions législatives renvoient à des actes réglementaires d'application de nature différente (des décrets ou des arrêtés selon le cas) est une source de complexité juridique. C'est pourquoi votre commission approuve le dispositif de suppression de l'article L. 224-4.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 143 bis (nouveau)
(Article L. 541-10-2 du code de l'environnement)

Affichage séparé des coûts de collecte et recyclage des déchets d'équipements électriques et électroniques jusqu'en 2013

Commentaire : cet article additionnel permet le maintien, jusqu'au 13 février 2013, de l'affichage séparé des coûts de collecte et de recyclage des déchets d'équipements électriques et électroniques.

La commission a donné un avis favorable à deux **amendements** identiques présentés par M. Philippe Dominati d'une part, et M. Yves Détraigne et plusieurs de ses collègues d'autre part, insérant un article additionnel relatif aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

La directive du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques¹ a permis aux Etats membres de maintenir un affichage séparé, par rapport au prix, du coût de collecte et de recyclage des DEEE. L'article L. 541-10-2 du code de l'environnement permet cet affichage jusqu'au 13 février 2011 pour les petits appareils et au 13 février 2013 pour les gros appareils. Dans l'attente de l'adoption de la nouvelle directive relative aux DEEE, et afin de ne pas fragiliser la filière française de recyclage de ces appareils, il est opportun de permettre l'affichage séparé jusqu'en 2013 pour l'ensemble des produits.

C'est pourquoi votre commission pour avis a donné un avis favorable à l'adoption de ces deux amendements.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

¹ Directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

Article 153

(Art. L. 127-1 à L. 127-10 [nouveaux] du code de l'environnement)

Habilitation du Gouvernement en vue de transposer la directive du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique européenne

Commentaire : cet article habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne.

I. Le droit en vigueur

La directive communautaire est un acte de droit dérivé qui formule des résultats à atteindre auxquels sont contraints les États membres, tout en laissant leurs instances nationales libres des outils juridiques à édicter et de leur contenu formel pour y parvenir. Ainsi, sauf à ce que le droit national respecte déjà l'ensemble des principes qu'elles posent, les directives doivent être « traduites » dans le droit national par des mesures de transposition.

Cependant, la hiérarchie des normes française distinguant, en application des articles 34 et 37 de la Constitution, les dispositions de nature législative, des dispositions de nature réglementaire, la transposition des actes européens en droit interne ne passe pas nécessairement et systématiquement par la loi. Au demeurant, le plus souvent, l'intégration normative d'une directive est mixte, une partie l'étant sous forme réglementaire, l'autre sous forme législative.

En application du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, *« le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi »*.

Le Conseil constitutionnel a considéré indispensable que le Gouvernement *« indique avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre »*¹. Il a par ailleurs ajouté que le texte devait *« préciser les domaines d'intervention des mesures envisagées »*², et a considéré que *« l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution »*³.

¹ Décision n° 76-72 du 12 janvier 1977.

² Décision n° 86-287 des 25 et 26 juin 1986.

³ Décision n° 99-421 du 16 décembre 1999.

II. Le dispositif de la proposition de loi adopté par l'Assemblée nationale

Cet article résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une demande d'habilitation nécessaire à la transposition, par ordonnance, de la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, ainsi qu'à la prise de mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition.

A l'initiative du rapporteur de la commission des lois, l'amendement du Gouvernement a été sous-amendé essentiellement pour des raisons rédactionnelles. Les députés ont notamment souhaité réduire la durée de l'habilitation à douze mois alors que l'amendement initial du Gouvernement fixait cette durée à dix-huit mois.

Le dispositif proposé doit permettre, par la procédure exceptionnelle de l'habilitation législative de l'article 38 de la Constitution, de rattraper le retard de transposition de la France de la directive précitée.

Celle-ci vise à établir une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne pour favoriser la protection de l'environnement, c'est-à-dire à créer les conditions pour que les autorités publiques rendent accessibles au public les données géographiques environnementales en leur possession. Elle instaure pour les collectivités publiques l'obligation de mettre en ligne ces données qu'elles possèdent sous format électronique. Les domaines de compétence des collectivités territoriales étant affectés, des dispositions législatives sont nécessaires pour transposer cette directive.

III. La position de votre commission pour avis

Votre commission pour avis souligne que cette directive aurait dû être transposée avant le 15 mars 2009. Si, sur le fond, elle reste très réservée quant au recours à la législation déléguée, elle reconnaît néanmoins la nécessité de mettre fin à ce retard préjudiciable pour la France et de réaliser la transposition de cette directive au plus tôt. En effet, le fonctionnement des politiques communautaires, en l'espèce la politique environnementale, ne peut être optimal que si les législations adoptées au niveau européen sont réellement transposées et mises en œuvre par les États membres.

Les retards de transposition placent notre pays dans une situation juridique incertaine qui porte préjudice à nos intérêts. En effet, outre les condamnations de la Cour de justice de l'Union européenne auxquelles la France s'expose, assorties d'astreintes financières, qu'elle devrait veiller tout particulièrement à éviter compte tenu de l'état de ses finances publiques, notre pays, un des fondateurs de l'Europe, doit également assumer le coût politique de la non-transposition, qui reste élevé en ce qu'il contribue au risque de perte de crédibilité de la France sur la scène européenne.

C'est pourquoi, votre commission pour avis juge que le dispositif proposé apparaît bien comme une nécessité conjoncturelle. Elle relève d'ailleurs que le dispositif proposé satisfait aux dispositions du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution prévoyant que l'habilitation ne vaut que « pour un délai limité » puisque les ordonnances devront être prises dans « *un délai de douze mois suivant la publication de la loi* ».

Si votre commission pour avis n'émet pas d'objection, elle remarque toutefois qu'un dispositif similaire figure dans une proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit communautaire¹. L'article 1^{er} de cette proposition de loi propose en effet d'opérer une transposition complète de la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

L'application de cette directive, dont le délai de transposition est venu à échéance le 15 mars 2009, constitue un véritable défi pour les autorités publiques, car au-delà de la simple appropriation des technologies de l'information géographique numérique, il s'agit d'intégrer ces données dans leurs systèmes d'information et de les mettre à la disposition tant du grand public que des autres opérateurs publics. Or, à ce jour, ces systèmes d'information de données géographiques sont peu développés et peu mutualisés. La directive doit donc permettre de rendre accessible au public les données géographiques environnementales détenues par les autorités publiques en instaurant une obligation de mise en ligne de ces données sous format électronique.

L'article 1^{er} de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit communautaire prévoit que la transposition de la directive 2007/2/CE donne lieu à l'insertion, dans le code de l'environnement, d'un nouveau chapitre (VII) intitulé « De l'infrastructure de l'information géographique » au sein du titre II (« Information et participation des citoyens ») du livre I^{er} (« Dispositions communes »).

Il est prévu que ce nouveau chapitre fixe les règles générales destinées à établir une infrastructure nationale d'information géographique pour favoriser la protection de l'environnement en développant la production et l'échange des données géographiques réparties dans 34 thèmes.

¹ Proposition de loi n° 693 (2009-2010) déposée par MM. Gérard Longuet, Jean Bizet et Jean-Paul Emorine.

La directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

La directive 2007/2/CE vise à fixer « *les règles générales destinées à établir l'infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (« INSPIRE »), aux fins des politiques environnementales communautaires* » (article 1^{er}). Cette infrastructure « *s'appuie sur les infrastructures d'information géographique établies et exploitées par les États membres* ».

Elle contient : « *des métadonnées¹, des séries de données géographiques et des services de données géographiques, des services et des technologies en réseau, des accords sur le partage, l'accès et l'utilisation, ainsi que des mécanismes, des processus et des procédures de coordination et de suivi établis, exploités ou mis à disposition* » (article 3, article 4, article 5).

Ce service, géré par des « *autorités publiques* » (article 18) sera disponible sous la forme d'un « *portail INSPIRE* », un site internet ou équivalent qui donnera, pour les tiers, accès aux données récoltées, « *sous réserve du respect des droits de propriété intellectuelle* » (article 2). Ce portail sera « *mis en place et exploité par la Commission européenne* » au niveau communautaire (article 15), celle-ci pouvant être assistée par « *l'Agence européenne de l'environnement* » s'agissant de la coordination (article 19).

Les États membres doivent veiller, d'une part, à ce que « *les séries de données géographiques nouvellement collectées et restructurées en profondeur et les services de données géographiques correspondants soient disponibles dans un délai de deux ans à compter de leur adoption* », et, d'autre part, à ce que « *les autres séries et services de données géographiques encore utilisés soient disponibles, dans un délai de sept ans à compter de leur adoption* » (article 6, article 7, article 8, article 9).

Les États membres doivent également s'assurer de « *l'interopérabilité des séries et des services de données géographiques* » (article 12) et établir une « *exploitation en réseau* » de ces services (article 11).

Ces services doivent notamment permettre : « *la recherche et l'identification des données géographiques, leur affichage et leur consultation, ainsi que leur téléchargement* ». Pour cela ils doivent répondre aux exigences des utilisateurs en matière « *d'accessibilité et de mise à disposition du public, par Internet ou tout autre moyen approprié de télécommunication* » (article 11).

Des dérogations sont toutefois expressément prévues pour autoriser les États membres à restreindre l'accès public aux séries et aux services de données géographiques, « *lorsqu'un tel accès nuirait aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale, à la confidentialité des travaux des autorités publiques lorsque cette confidentialité est prévue par la loi, aux relations internationales, à la bonne marche de la justice, à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles lorsque cette confidentialité est prévue par la législation nationale ou communautaire, au secret fiscal, aux droits de propriété intellectuelle, à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des fichiers concernant une personne physique lorsque cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, à la protection de l'environnement auquel ces informations ont trait, comme par exemple la localisation d'espèces rares* » (article 13).

Une dérogation est également prévue pour permettre aux États membres d'autoriser une autorité publique fournissant ces services, à « *percevoir des droits, lorsque ces droits assurent le maintien de séries de données géographiques et de leurs services correspondants, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un volume très important de données régulièrement mises à jour* » (article 14).

Enfin les États membres s'engagent à « *adopter des mesures concernant le partage des séries et des services de données géographiques entre ses autorités publiques* » (article 17).

¹ On entend par « métadonnée », l'information décrivant les séries et services de données géographiques et rendant possible leur recherche, leur inventaire et leur utilisation.

Le nouveau chapitre du code de l'environnement transposant la directive comprend 10 articles répartis dans cinq sections.

- L'article L. 127-1 précise l'étendue des séries et services de données géographiques et les personnes physiques et morales concernées. Une dérogation est prévue pour les séries de données géographiques détenues par une commune ou au nom de celle-ci. Ces dernières ne seront concernées que si des dispositions législatives ou réglementaires imposent leur collecte ou leur diffusion par publication ou par mise à disposition du public (article 4-6 de la directive 2007/2/CE).

- L'article L. 127-2 est consacré aux définitions des termes techniques employés dans le présent chapitre du code (article 3 de la directive 2007/2/CE).

- L'article L. 127-3 prévoit une dérogation à l'application des dispositions du présent chapitre du code concernant les organes ou les institutions exerçant une compétence judiciaire ou législative (article 3-9 de la directive 2007/2/CE).

- L'article L. 127-4 est relatif aux métadonnées (articles 5 et 6 de la directive 2007/2/CE).

- L'article L. 127-5 est relatif à la mise à disposition par les personnes physiques et morales des séries et services de données géographiques collectées (articles 7 et 9 de la directive 2007/2/CE).

- L'article L. 127-6 impose aux autorités publiques de relier leurs propres séries et services de données géographiques au réseau de services établi par l'État, qui sera accessible au public par voie électronique. Ce réseau de services permet de rechercher, de consulter, de télécharger, de transformer des données géographiques et de recourir à des données géographiques et de commerce électronique (articles 11, 12 et 13 de la directive 2007/2/CE).

Des restrictions à l'accès de ce réseau de services sont toutefois prévues. À cet égard, l'article 13 de la directive 2007/2/CE prévoit que l'accès du public aux données géographiques doit être conforme à la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

L'article L. 127-7 précise que le service de recherche et de consultation est mis gratuitement à la disposition du public. Des conditions de paiement sont prévues pour la consultation de certaines séries de données géographiques (article 14 de la directive 2007/2/CE).

La section 5 transpose les dispositions de l'article 17 de la directive.

L'article L. 127-8 précise la portée des obligations en matière de partage des données entre les autorités publiques. Cet article vise à éviter la création d'obstacles pratiques au point d'utilisation, comme par exemple lors de l'utilisation par les employés d'une autorité publique des données sur leur ordinateur.

L'article L. 127-9 prévoit les restrictions liées au partage entre les autorités publiques des séries de données géographiques.

L'article L. 127-10 autorise les fournisseurs de données géographiques à recouvrer leurs coûts auprès des autorités publiques des Etats membres et des organes communautaires, garantissant ainsi le maintien de la qualité et de l'actualité des données.

Enfin, les 2° à 5° de l'article 1^{er} modifient différents articles du livre VI du code de l'environnement pour rendre les dispositions relatives au chapitre VII applicables aux collectivités d'outre-mer.

En définitive, votre commission pour avis constate que les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit communautaire, reprennent scrupuleusement les obligations fixées par la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007.

C'est pourquoi elle suggère de substituer ce dispositif de la présente proposition de loi habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnance. Une telle démarche présente en effet plusieurs avantages. D'une part, elle permet non seulement d'opérer la transposition de la directive précitée, mais également de procéder à l'adaptation des dispositions du code de l'environnement nécessaires. D'autre part, cette démarche présente l'avantage de la rapidité de la transposition puisqu'elle permet d'éviter le recours à l'habilitation législative dans le cadre de l'article 38 de la Constitution.

Surtout, votre commission pour avis soutient que cette démarche répond davantage au souci de transparence vis à vis de la représentation nationale.

Selon le calendrier d'examen parlementaire de ces deux propositions de loi, il conviendra de supprimer ce dispositif de transposition dans l'une ou l'autre.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 154

(Articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement, L. 123-4 du code de l'aviation civile)

Habilitation du Gouvernement en vue de transposer la directive du 19 novembre 2008 relative aux quotas d'émissions et de gaz à effet de serre des activités aériennes

Commentaire : cet article habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive 2008/101/CE du Parlement afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

I. Le droit en vigueur

Sur cet article votre commission pour avis apportera les mêmes commentaires que sur l'article précédent s'agissant du droit positif.

II. Le dispositif de la proposition de loi adopté par l'Assemblée nationale

Cet article résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une demande d'habilitation à transposer, par ordonnance, la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, ainsi qu'à la prise de mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition.

En vertu de cette directive, à compter de 2012, les activités aériennes seront incluses dans le champ des activités soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SCEQE). Les émissions de gaz carbonique (CO₂) de tous les vols à destination ou au départ d'un aéroport de l'Union européenne seront ainsi plafonnées à un niveau équivalent à 97 %, puis 95 % des émissions constatées en 2005. Chaque État distribuera les quotas correspondant à ce plafond entre les différents exploitants aériens : 85 % des quotas seront distribués à titre gratuit et 15 % répartis aux enchères.

La directive prévoit que le non-respect de ses obligations par un exploitant aérien sera sanctionné par une amende administrative de 100 euros par quota manquant. Par ailleurs, en cas de manquement grave, il pourra faire l'objet d'une interdiction d'exploitation au niveau communautaire.

Pour transposer cette directive en droit interne, il convient de modifier les articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement relatifs au SCEQE, pour inclure les activités aériennes. La plupart des modalités d'application sera fixée par voie réglementaire. L'ordonnance devrait, en outre, modifier l'article L. 123-4 du code de l'aviation civile, qui permet de procéder à la saisie conservatoire d'un aéronef lorsque l'exploitant n'a pas acquitté les redevances ou les amendes administratives. Cette possibilité sera étendue aux cas de non-respect des quotas ou d'absence de paiement des amendes administratives liées au SCEQE.

A l'initiative du rapporteur de la commission des lois, l'amendement du Gouvernement a été sous-amendé pour apporter des précisions rédactionnelles.

III. La position de votre commission pour avis

Votre commission pour avis souligne que cette directive a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 13 janvier 2009 et qu'elle aurait dû être transposée dans notre droit interne avant le 2 février 2010.

Une fois encore, si sur le fond votre commission pour avis reste très réservée quant au recours à la législation déléguée, elle reconnaît néanmoins la nécessité de réaliser rapidement la transposition de cette directive afin de permettre au SCEQE de fonctionner de façon optimale.

Surtout, au delà du coût politique déjà souligné par votre commission, la France risquerait de s'exposer à une condamnation de la Cour de justice de l'Union européenne, assorties d'astreintes financières, qu'elle doit absolument s'efforcer d'éviter compte tenu de l'état de ses finances publiques.

C'est pourquoi votre commission juge que le dispositif proposé apparaît, là encore, comme une nécessité conjoncturelle. Elle relève d'ailleurs que le dispositif proposé satisfait aux dispositions du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution prévoyant que l'habilitation ne vaut que « pour un délai limité » puisque les ordonnances devront être prises dans « *un délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi* ».

Enfin, le dispositif proposé n'omet pas de préciser la date butoir de dépôt du projet de loi de ratification : « *au plus tard, le dernier jour du sixième mois suivant la publication de l'ordonnance* ».

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.</p>
--

Article 155

Habilitation du Gouvernement en vue d'adapter les règles de sûreté dans le domaine de l'aviation civile à la réglementation européenne

Commentaire : cet article habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans le domaine de la sûreté, à la simplification du code de l'aviation civile et à son adaptation à un règlement européen.

I. Le droit en vigueur

Le règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008¹ a mis à jour les règles de sûreté en vigueur dans l'Union européenne. Ces règles avaient été fixées en 2002, au lendemain des attentats survenus le 11 septembre 2001 aux États-Unis.

Le règlement (CE) n° 300/2008 du 11 mars 2008

Le règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 instaure des règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et fixe des mécanismes tendant à leur respect. Il ne fixe que des principes de base afin de permettre une adaptation plus souple des procédures de sûreté à la transformation des risques et à l'évolution des nouvelles technologies.

Ainsi le règlement fixe des normes de base communes relatives :

- au contrôle des accès aux aéroports ;
- à l'inspection et au filtrage des passagers et des bagages ;
- au contrôle du fret, du courrier et des approvisionnements de bord ;
- aux mesures de sûreté en vol ;
- au recrutement et à la formation du personnel et aux équipements de sûreté.

Chaque État devra établir un programme national de sûreté de l'aviation civile ainsi qu'un programme national de contrôle de la qualité de la sûreté de l'aviation civile.

La Commission européenne pourra procéder à des inspections sans préavis afin de veiller à l'application du règlement.

¹ Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002.

II. Le dispositif de la proposition de loi adopté par l'Assemblée nationale

Cet article, qui résulte d'un amendement du Gouvernement, a été introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le texte qu'elle a adopté lors de l'examen de la proposition de loi. Il habilite le Gouvernement à adapter le code de l'aviation civile aux nouvelles règles posées par ce règlement

III. La position de votre commission pour avis

Les règlements européens sont directement applicables dans le droit interne. Le présent article **entre donc dans l'objectif de simplification et de clarification du droit** de la présente proposition de loi, puisqu'il tend à supprimer des dispositions qui seraient contraires au droit européen et donc non applicables.

Votre rapporteur pour avis **regrette toutefois** que les dispositions d'adaptation n'aient pas été prises plus tôt, le règlement étant applicable depuis le 29 avril 2010.

Il se demande également si la voie de l'ordonnance était réellement le seul choix possible pour procéder à cette adaptation. Les dispositions correspondantes auraient pu être insérées directement dans le texte de la proposition de loi, ce qui aurait favorisé une mise en œuvre plus rapide, dans une transparence accrue.

Votre rapporteur pour avis constate en tout état de cause que, d'après la rédaction de l'habilitation, **l'ordonnance devrait se faire à droit constant** puisqu'elle ne tend qu'à des mesures de simplification et d'adaptation à un règlement européen.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.</p>
--

Article 157

Dispositions d'entrée en vigueur des articles 83 A, 83, 53 bis et 84, et dispositions transitoires relatives aux droits de préemption

Commentaire : cet article précise les conditions d'entrée en vigueur des articles 83 A, 83 B, 83 bis et 84 relatifs au droit de préemption.

Cet article prévoit que les articles relatifs au droit de préemption entrent en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard six mois après la publication de la présente loi.

Il fixe en outre les règles applicables aux zones de préemption existant avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Par coordination avec ses amendements de suppression des articles 83 A et 83 B, **vo**tre commission pour avis a adopté un amendement de suppression de cet article.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Mardi 13 avril 2010

– **M. Jean-Marie Pontier**, professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille-III ;

– **M. Pierre Delvolvé**, professeur de droit à l'Université de Paris-II ;

– *Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi* : **Mme Marie-José Palasz**, responsable de la cellule « Transposition directive services » ;

– *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mmes Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat, et **Francine Albert**, chargée de mission.

Mardi 4 mai 2010

– *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **MM. Charles Revet**, vice-président, et **Michel Desmars**, ingénieur en chef du GREF, chef du service de l'eau ;

– *Comité national de l'eau* : **MM. André Flajolet**, président, et **Jean-Philippe Deneuvy**, secrétaire ;

– **M. Yves Doutriaux**, conseiller d'Etat ;

– *Fédération professionnelle des entreprises de l'eau* : **M. Marc Reneaume**, président, et **Mme Béatrice Arbelot**, déléguée générale.

Mardi 15 juin 2010 (audition commune avec M. Bernard Saugey, rapporteur au nom de la commission des Lois) :

– *Société centrale de crédit maritime* : **MM. Michel Giblaine**, président, et **Thierry Orveillon**, directeur général adjoint.

Mardi 14 septembre 2010

– *Ordre des géomètres-experts* : **MM. Pierre Bibollet**, président, et **Hervé Grélard**, secrétaire général ;

– *Conseil national des professions de l'automobile (CNPA)* : **MM. Daniel Blot**, président des auto-écoles, **Philippe Malpièce**, secrétaire général des auto-écoles, et **Mme Pauline Johanet**, responsable des relations extérieures ;

– *Syndicat national de l'enseignement de la conduite et de l'éducation routière* : **MM. Jean-Claude Barnabé**, secrétaire général adjoint, et **Jean Chanois**, conseiller technique ;

– *Alliance nationale des experts en automobile (ANEA)* : **M. Lionel Namin**, secrétaire général ;

– *Armateurs de France* : **Mmes Anne-Sophie Avé**, délégué général, et **Cécile Bellord**, chef de la mission juridique, fiscalité et politique sociale.

Jeudi 16 septembre 2010

– **Mme Frédérique Rueda**, professeur de droit à l'Université de Toulouse-I ;

Mercredi 22 septembre 2010

– *Médiation de l'eau* : **M. Bernard Jouglain**, directeur général, et **Mme Bertille Gambet**, juriste ;

– *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles.

Jeudi 23 septembre 2010

– *Établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais* : **M. Marc Kaszynski**, directeur général, et *Établissement public foncier des Yvelines* : **Mme Aude Debreil**, directrice générale ;

– *ANRU* : **M. Franck Caro**, directeur général adjoint à la direction de la stratégie et du développement des programmes ;

– *Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)* : **M. Paul Philippot**, délégué général ;

– *Établissement public foncier de la Réunion* : **M. Jean-Louis Grandvaux**, directeur.

Mardi 28 septembre 2010

– *Fédération des entreprises publiques locales* : **MM. Pierre de la Ronde**, responsable du département Logement, et **Jean-Marie Bernard**, responsable du département Aménagement et développement économique ;

– *Conseil supérieur du notariat* : **Maître Christian Pisani**, notaire, membre de l'Institut d'études juridiques du CSN, et **Mme Christine Mandelli**, responsable des relations parlementaires.

Mercredi 29 septembre 2010

– *Syndicat national du personnel navigant commercial* : **MM. Didier Foussat**, secrétaire général adjoint, et **Dominique Percheron**, responsable juridique ;

– *Syndicat national des pilotes de ligne (SNPL)* : **M. Jocelyn Smykowski**, président, et **Mme Sandrine Johnson**, pôle juridique ; *Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC)* : **M. Etienne Stofer**, directeur, et **Mme Christine Genlot**, secrétaire général ;

– *Cabinet de M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme* : Mmes **Nadia Bouyer**, directrice de cabinet, et **Emmanuelle Gay**, conseillère technique.

ANNEXE II

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a procédé, mardi 5 octobre 2010, à l'examen du rapport et du texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 130 (2009-2010), adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

M. Pierre Hérisson, président. – Nous allons examiner le rapport et les amendements sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Cette proposition de loi, déposée le 7 août 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale par Jean-Luc Warsmann, a été adoptée par les députés le 2 décembre 2009. Je remercie notre président Jean-Paul Emorine et vous mes chers collègues de m'avoir désigné comme rapporteur, c'est une première pour moi depuis mon élection au Sénat.

L'examen de ce texte n'a pas été simple car, comme les autres lois de simplification adoptées depuis 2004, il s'agit d'un texte « fourre-tout » : ses dispositions concernent des secteurs très divers et sont de portée très variable. La commission des lois nous a délégué l'examen au fond de 25 des 206 articles du texte et nous nous sommes également saisis pour avis des articles portant réforme du droit de préemption urbain (DPU). Enfin, le calendrier d'examen du texte en séance publique reste aléatoire.

Vous imaginez donc bien que mon travail de rapporteur a été complexe. J'ai réalisé à peu près une trentaine d'auditions, rencontrant notamment les acteurs des principaux secteurs concernés par les articles délégués au fond par la commission des lois, des experts automobiles aux syndicats du personnel navigant en passant par les géomètres-experts ou le médiateur de l'eau.

Je me suis également intéressé à la démarche de simplification, en interrogeant plusieurs professeurs de droit. Avant de passer à l'examen des articles et des amendements, je souhaite donc vous faire part de mes réflexions sur le fond.

La simplification du droit, d'abord, est-elle utile ? Notre droit est complexe, chacun en convient. Voyez l'article de la dernière loi de finances qui supprimait la taxe professionnelle : il comptait 135 pages et plus de 1 200 alinéas ! Dans ces conditions, comment les citoyens, et même les maires de petites communes, peuvent-ils avoir accès au droit ? La complexité de notre droit a un coût : dans son rapport de 2006 « Sécurité juridique et complexité du droit », le Conseil d'Etat affirme que « la complexité croissance des normes menace l'Etat de droit », en estimant qu'une « fracture juridique » apparaît dans la population. Plus généralement, la complexité de notre droit pèse sur

l'activité de nos entreprises, sur l'action des administrations ou encore sur l'attractivité de notre pays. La simplification du droit correspond donc une attente forte de nos concitoyens.

Les initiatives n'ont pas manqué ces dernières années pour simplifier les formalités administratives, les lois, et codifier. En fait, si la complexité est une caractéristique du droit, si elle peut même être protectrice pour les citoyens, il faut éviter que le droit n'ajoute une complexité formelle, qui le rend moins applicable.

Les lois générales de simplification sont-elles un outil adéquat ? Depuis le début des années 2000, quatre lois de simplification ont été adoptées en 2003, 2004, 2007 et 2009.

Les deux premiers textes ont été votés à l'initiative du Gouvernement et le Parlement a été largement tenu à l'écart du processus de simplification : une soixantaine d'ordonnances ont été prises sur la base du texte de 2004.

Depuis 2004, l'initiative la simplification est revenue au Parlement, c'est même l'un des « chantiers prioritaires » de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Son président, nommé parlementaire en mission par le Premier ministre sur cette question en 2008, a été à l'initiative des textes de 2007 et de 2009, ainsi que de la présente proposition de loi.

Ces textes sont-ils les vecteurs adéquats de la simplification ? Ou plutôt, comme nous l'a dit le professeur de droit M. Pierre Delvolvé, sont-ils des textes « indignes du Parlement » ?

Au terme de mes réflexions, ces textes « fourre-tout » me paraissent insatisfaisants. Les dispositions sont souvent d'un intérêt limité : il s'agit souvent d'actualiser des terminologies, de procéder à des coordinations, de corriger des erreurs de référence. On améliore certes la qualité des textes existants, mais est-ce vraiment la priorité du Parlement ? Quel est l'intérêt de supprimer une disposition obsolète ou une référence devenue inutile à des mesures réglementaires ?

L'examen parlementaire des textes de simplification n'est pas satisfaisant. Plusieurs commissions les instruisent, obligeant les rapporteurs de plusieurs commissions à de l'équilibrisme. Comment organiser les débats en passant sans transition d'une disposition relative au logement à une autre relative à la santé ? Comment mobiliser les parlementaires spécialisés sur les différents sujets abordés ?

Enfin, ces textes de simplification sont eux-mêmes complexes, car chaque ministère y apporte sa touche, revue et corrigée par les parlementaires : la précédente loi de simplification est ainsi passée de 50 à 140 articles au cours de l'examen parlementaire, au prix parfois de graves erreurs, comme l'a montré la dernière loi de simplification.

Les textes de simplification, au-delà de leur imperfection, révèlent des dysfonctionnements de notre démocratie parlementaire. D'abord

l'inflation législative : entre 2000 et 2006, on compte 70 lois, 50 ordonnances et 1 500 décrets par an ! L'ordonnance de 1945 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France a été réformée 70 fois entre son édicition et 2006... Le recours à la procédure accélérée, ensuite, et la réforme constitutionnelle n'y ont rien changé. Le manque d'études d'impact, enfin, est patent, mais la réforme constitutionnelle de 2008 a commencé à changer cet Etat des choses, puisque ces études sont désormais obligatoires en annexe de chaque projet de loi.

Quelle alternative, cependant, aux lois générales de simplification ? Je ne suis pas hostile, vous l'avez compris, à la démarche de simplification. Que nous enseignent les exemples étrangers ? Que la France est une exception : les autres pays recourent à des lois de simplification sectorielles, c'est le cas aux Pays-Bas, en Allemagne ou encore aux Etats-Unis. Nous nous sommes aperçus, lors des auditions, que certaines professions concernées par le texte que je vous présente, n'étaient pas même informées de son existence, alors qu'il avait été adopté par l'Assemblée nationale.

La simplification ne nous dispensera pas de réfléchir aux moyens de rendre le droit plus accessible. Dans ce sens, je crois utile la suggestion de Jean-Luc Warsmann de faire publier, avec toute nouvelle loi, un document explicatif à destination du grand public.

La proposition que nous examinons illustre les défauts des lois de simplification : les articles se suivent sans lien entre eux, ni étude d'impact, nombreux sont ceux qui ne sont que rédactionnels, ou bien qui suppriment des dispositions obsolètes. Je déplore, ensuite, de mauvaises conditions d'examen : la proposition de loi a fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat, une première constitutionnelle, mais nous n'avons pas eu connaissance de ce rapport, l'auteur de la proposition de loi s'est contenté d'en transmettre certains passages seulement au rapporteur de l'Assemblée nationale ; nos collègues députés ont consacré à peine deux minutes de débat par article, en moyenne ; certaines dispositions, enfin, ont été intégrées dans d'autres textes, par exemple dans la loi de modernisation agricole ou le texte relatif aux chambres consulaires.

Cette proposition de loi comprend en outre des réformes de fond qui n'ont pas leur place dans un texte de simplification, en particulier la réforme du droit de préemption urbain, j'y reviendrai. Le texte comprend également des dispositions transposant la directive « Services », le Gouvernement ayant refusé de passer par une loi-cadre, qui, malgré ses imperfections, aurait permis un véritable débat parlementaire. La directive « Services » sera donc transposée en catimini : je le regrette, mais, compte tenu du retard de notre pays dans la transposition de ce texte, je serai défavorable aux amendements de suppression déposés par nos collègues socialistes.

S'agissant du texte lui-même, dont je vous épargne l'énumération des articles qui nous ont été délégués au fond par la commission des lois, je vous proposerai des amendements de suppression quand nous avons déjà voté les

dispositions visées dans d'autres textes, des amendements de précision et des amendements portant article additionnel.

Les articles 83 A et 83 B, dont nous nous sommes saisis pour avis, réforment en profondeur le droit de préemption urbain (DPU), instrument d'action foncière utilisé par les collectivités pour acquérir des biens et mener des politiques d'aménagement. En réécrivant trois chapitres du code de l'urbanisme, ces articles pourraient constituer un projet ou une proposition de loi à eux seuls, tant par leur longueur que par l'importance de leur contenu.

La réforme proposée supprime le régime juridique actuel du DPU et des zones d'aménagement différé, elle les remplace par deux nouveaux droits distincts : un droit dit de « priorité », aux prix et conditions de la déclaration d'intention d'aliéner, où le titulaire du droit de préemption ne pourra plus contester le prix devant le juge ; un droit de préemption à l'intérieur de « périmètres de projet d'aménagement ou de protection », dans lesquels la puissance publique pourra faire modifier le prix par le juge de l'expropriation, mais avec pour contrepartie la possibilité pour les propriétaires de mettre le titulaire du droit de préemption en demeure d'acquérir leur bien. La collectivité sera alors obligée d'acheter le bien, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui dans les ZAD ni dans les zones où le DPU est institué.

Après avoir auditionné l'ensemble des acteurs concernés, je suis parvenu à la conclusion que notre commission ne saurait accepter cette réforme. Le secrétaire d'Etat au logement a installé en juin dernier un groupe de travail intitulé « Vers un urbanisme de projet », en vue d'améliorer les politiques foncières et d'aménagement : ce cadre est de loin préférable, pour réformer le DPU. Sur le fond, la proposition de loi « casse » les outils actuels, avec un risque évident pour la sécurité juridique des opérations : je vous proposerai en conséquence de supprimer ces deux articles.

M. Pierre Hérisson, rapporteur. – Je vous remercie. Y a-t-il des observations ?

M. Bruno Retailleau. – Je vous remercie pour l'excellence de votre analyse, Monsieur le rapporteur. La simplification du droit comporte une dimension juridique, étant indispensable à l'Etat de droit, comme l'a montré le Conseil d'Etat, mais elle a aussi une dimension économique, dès lors que les normes juridiques contribuent à la compétitivité des entreprises et que la concurrence s'étend à l'environnement normatif des entreprises. Dans mon rapport au Premier ministre sur les entreprises de taille intermédiaire, j'ai suggéré, en prenant exemple sur les Britanniques, que l'administration mette à jour les normes deux fois dans l'année seulement, à dates fixes, avec des mémentos explicatifs, évitant ainsi aux entreprises d'avoir l'œil rivé sur le *Journal officiel* : n'a-t-on pas l'occasion d'en faire la suggestion, par amendement ? Deuxième proposition : l'institution d'un commissaire à la simplification, qui serait rattaché au Secrétariat général du Gouvernement, afin que la simplification soit un processus continu. Le Premier ministre y a fait récemment allusion, pourquoi ne pas l'inscrire dans la loi ?

M. Daniel Raoul. – Je partage également votre analyse, Monsieur le rapporteur, en m’interrogeant cependant sur l’utilité même du Parlement, sachant que certains décrets vont dans le sens contraire, sinon de la lettre, du moins de l’esprit de la loi. Les administrations centrales sont pérennes, alors que les législateurs passent...

Simplifier, tout le monde est d’accord. Cependant, je ne partage pas votre optimisme sur la réforme constitutionnelle de 2008 : chacun sait que les études d’impact font encore défaut, et que leur absence est orchestrée au Parlement même, par des amendements qui sont souvent des cavaliers. Voyez cette proposition de loi, qui a doublé de volume à l’Assemblée nationale : qui parle encore d’évaluer l’impact des nouvelles dispositions ? Pourquoi, dès lors, ne pas imaginer des lois « biodégradables », qui deviendraient caduques, si, dans un certain délai, les décrets d’application n’auraient pas été pris ?

M. Thierry Repentin. – Je suis également d’accord avec votre analyse sur le caractère « fourre-tout » de ce texte, Monsieur le rapporteur, et je me satisfais de votre proposition de supprimer les deux articles qui bouleversent le DPU et dont les rédacteurs, manifestement, n’ont jamais été des élus locaux ! Car ces deux articles instaurent un droit de délaissement, obligeant la commune ou l’EPCI à acheter : c’est tout le droit de préemption qui deviendrait inopérant !

Monsieur le rapporteur, vous nous proposez heureusement de supprimer ces deux articles, mais avez-vous obtenu l’assurance que les députés ne les rétabliront pas ?

M. Yannick Botrel. – Simplifier, oui, mais sans rien céder sur la qualité de la loi. Or, nous légiférons sur tout et sur rien, pour répondre à l’émotion publique. Il y a parfois très loin de la loi, de sa lettre et de son esprit, à son application ! Cela vaut du reste aussi pour les normes locales. En Bretagne, par exemple, nous avons subi l’an passé des dégâts considérables liés à des chutes exceptionnelles de neige : des milliers de mètres carrés de bâtiments agricoles ont été détruits. Or, l’interprétation de la législation sur l’amiante varie d’un département à l’autre de manière inexplicable : elle est parfois si stricte qu’elle compromet l’existence même d’exploitations, au point qu’on finisse par laisser faire et qu’on préfère fermer les yeux.

Cette proposition de loi comprend des mesures très diverses, ce n’est pas de bonne législation et ce serait même périlleux de l’adopter !

M. Dominique Braye. – Je me félicite également de la suppression des deux articles sur le DPU : nous ne devons pas légiférer sur un tel sujet dans la précipitation ! Mais, par ailleurs, je dois rappeler à notre collègue Daniel Raoul que le Conseil constitutionnel a censuré, dès 1982, « l’incompétence négative » du législateur : la séparation des pouvoirs interdit au législateur de se dessaisir de son pouvoir législatif au bénéfice du Gouvernement, détenteur du pouvoir exécutif. Or, avec votre proposition de lois « biodégradables », il suffirait au Gouvernement de ne pas prendre de

décret, pour hériter du pouvoir législatif ! Pourquoi ne proposez-vous pas une réforme de la Constitution ?

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Bruno Retailleau s'inquiète à juste titre des conséquences de la complexité du droit et de l'insécurité juridique sur la compétitivité des entreprises. Je m'étonne d'ailleurs qu'aucun amendement n'ait été déposé à ce sujet.

M. Bruno Retailleau. – Je compte en déposer moi-même.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Nous aurions une meilleure perception des problèmes si nous votions des lois de simplification sectorielles. Du moins faut-il que les lois soient lisibles, plutôt que de renvoyer sans cesse à des articles du code. J'approuve l'idée de créer une agence de simplification du droit, composée de juristes indépendants, comme il en existe dans les pays du Nord de l'Europe.

Daniel Raoul s'alarme du fait que le Gouvernement cherche à contourner l'obligation de présenter une étude d'impact. Certes, la Conférence des Présidents peut s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un texte dont elle estime l'étude d'impact insuffisante ; mais l'exécutif recourt trop souvent à des amendements en cours de discussion : je vous proposerai d'en rejeter un certain nombre. Lors de la transposition de la directive ferroviaire, je m'étais ainsi opposé à un amendement relatif aux droits du personnel navigant, dont les conséquences étaient incertaines.

Je partage l'avis de Thierry Repentin et de Dominique Braye sur la réforme proposée du droit de préemption urbain, qui n'est ni appropriée ni à sa place dans ce texte. Je ne sais pas si l'Assemblée nationale nous suivra, mais elle devra tenir compte de la position commune des commissions des lois et de l'économie du Sénat, et peut-être du vote unanime des sénateurs en séance. D'ailleurs la procédure accélérée n'a pas été engagée sur ce texte, et nous pourrions revenir sur ce sujet en deuxième lecture.

Enfin Yannick Botrel a raison de réclamer une meilleure évaluation des lois et de déplorer l'empilement de textes aux effets mal élucidés.

Examen des articles

Article 1^{er}

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Les amendements n^{os} 15, 19, 111 et 135 tendent à supprimer l'article 1^{er} qui, afin d'éviter à nos concitoyens de coûteux contentieux, oblige les services d'eau potable à surveiller les consommations et à alerter si nécessaire les usagers. Défavorable à la suppression de l'article, j'en proposerai néanmoins la modification afin de le rendre plus opérationnel.

M. Michel Doublet. – Moi qui suis président d'un syndicat départemental de l'eau, je puis vous assurer que ce dispositif est impossible à mettre en œuvre !

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – C'est pourquoi mon amendement n^o 1 tend à préciser ses modalités d'application pour les services de l'eau et les services d'assainissement. Ne seraient concernées que les fuites de canalisations privées enterrées, indétectables par observation visuelle du terrain. Le service devrait informer l'utilisateur dans les meilleurs délais, au plus tard lors de l'envoi de la prochaine facture, et non plus « sans délai ». Seule une facture pourrait prouver que la fuite a été réparée, et non une « attestation » qui pourrait être de complaisance. Afin d'éviter les demandes réitérées de la part d'utilisateurs négligents, le recours à ce dispositif dans le temps serait encadré. Les dispositions déjà appliquées par les services d'assainissement sur la base de l'article R. 2224-19-2 du code général des collectivités territoriales demeureraient inchangées : seul le volume générant des eaux usées collectées par le service d'assainissement serait facturé, car une fuite qui n'occasionne pas de rejet à l'égout n'entraîne pas de dépenses supplémentaires pour le service. Le mode d'évaluation de la consommation, au cas où il serait impossible d'établir la consommation antérieure, pourrait être simplifié par un décret en conseil d'Etat. Enfin il est prévu que la mesure ne s'applique qu'après un délai de six mois, à compter de la date de publication du décret.

M. Ladislas Poniowski. – Cet amendement, qui concerne à la fois les services d'assainissement et de distribution d'eau potable, est intéressant. Cependant je ne comprends pas pourquoi il interdit qu'un abonné ayant déjà bénéficié de cette mesure au cours des quatre années précédentes puisse y prétendre à nouveau : une fuite peut survenir d'un jour à l'autre accidentellement !

M. Gérard Bailly. – Le plus simple serait de supprimer cet article. Il me paraît d'ailleurs injustifié de limiter le bénéfice de cette mesure aux abonnés de locaux d'habitation, comme le fait l'amendement du rapporteur : pensez aux locaux artisanaux, industriels ou agricoles !

M. Charles Revet. – J'estime moi aussi que l'amendement d'Hervé Maurey ne simplifie rien. Plusieurs d'entre nous, présidents de syndicats

d'eau, avons déposé des amendements de suppression de l'article, car nous savons qu'il est inapplicable à moins de disposer de systèmes de télé-relève ou de radio-relève. Le rapporteur prétend que les fuites qui n'occasionnent pas de rejets à l'égout ne coûtent rien aux services d'assainissement, mais qui paie le pompage ? Je suis hostile à tout système d'assurance ; le syndicat que je préside a choisi très simplement de faire payer aux usagers concernés la moyenne de la consommation des trois dernières années et un supplément de 20 %.

M. Dominique Braye. – Nous n'avons pas les mêmes expériences. Je remercie quant à moi le rapporteur, dont l'amendement s'inspire des dispositions déjà en vigueur dans mon département. Une assurance est nécessaire ! Le coût du pompage est très faible, et en cas de fuite on ne comptabilise pas la redevance d'assainissement, afin de ne pas pénaliser l'utilisateur. Je comprends Gérard Bailly : les vaches boivent beaucoup d'eau ! Mais je rappelle que les agriculteurs ne paient pas la redevance d'assainissement. Lorsque les services de l'eau observent que la consommation d'un abonné a doublé, il ne leur est pas difficile de le prévenir, quel que soit son statut ! Le consommateur est libre de donner les suites qu'il entend à cet avis.

Comme Ladislas Poniatowski, j'estime injustifié le délai de quatre ans pendant lequel un abonné qui a bénéficié de cette mesure ne peut y prétendre une nouvelle fois.

M. Michel Doublet. – J'invite mes collègues à adopter les amendements de suppression. Contrairement à ce que laisse entendre Dominique Braye, on déplore parfois des fuites très importantes, même chez les particuliers !

M. Ladislas Poniatowski. – Je préfère l'amendement n° 293 du Gouvernement en ceci qu'il ne fait pas référence à un « local d'habitation ». Pour le reste, celui du rapporteur me semble meilleur.

M. Paul Raoult. – L'enfer est pavé de bonnes intentions... Je suis farouchement opposé à cet article. Faisons confiance aux élus ! Chaque syndicat a ses méthodes ; dans celui dont je suis responsable, une régie de 350 000 abonnés, un abonné qui a subi une fuite importante doit payer trois fois sa consommation moyenne. Mais il faut pouvoir négocier au cas par cas, pour éviter de favoriser l'incurie : certaines personnes quittent leur maison plus d'un an sans fermer les robinets d'eau et s'étonnent que les canalisations gèlent et fuient ! Je rappelle à Dominique Braye que le pompage n'est pas gratuit : une redevance est due à l'Agence de l'eau ! Je suis éberlué de constater que l'on légifère là-dessus.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} est inspiré par le souci de la simplification du droit et de l'égalité des citoyens devant le service public : la même règle doit s'appliquer partout ! La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) y est favorable. J'accepte cependant de supprimer dans mon amendement la référence à un

« local d’habitation » et l’alinéa qui interdit à un même abonné de prétendre à l’application de ces dispositions s’il en a déjà bénéficié au cours des quatre années précédentes.

La commission émet un avis favorable sur les amendements identiques n^{os} 15, 19, 111 et 135 ; l’amendement n^o 1 est rejeté et les amendements n^{os} 293 et 112 deviennent sans objet.

Article 1^{er} Protection des usagers contre les variations anormales de leur facture d'eau			
Auteur	N ^o	Objet	Sort de l'amendement
MM. Michel Doublet et Daniel Laurent	15	Suppression de l'article.	Favorable
M. Charles Revet	19	Identique au précédent.	Favorable
M. Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe socialiste	111	Identique au précédent.	Favorable
M. Jean-Claude Merceron	135	Identique au précédent.	Favorable
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 1	Nouvelle rédaction de l'article.	Rejeté
Le Gouvernement	293	Précision quant aux modalités d'application de l'article.	Défavorable
M. Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe socialiste	112	Non application du dispositif aux communes de moins de 3 500 habitants.	Défavorable

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l’amendement n^o 12, qui vise à renforcer la protection des consommateurs contre les pratiques abusives des opérateurs de télécommunications.

M. Daniel Raoul. – Lorsque nous avons défendu cet amendement dans le cadre de la commission mixte paritaire sur la loi Châtel, on nous avait répondu qu’il était irréaliste...

M. Pierre Hérisson, vice-président. – Votre tort fut d’avoir eu raison trop tôt !

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 12.

Article additionnel après l'article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Gérard Cornu	12	Interdiction de la facturation de coûts supplémentaires à celui de la communication téléphonique vers les hotlines d'assistance téléphonique des opérateurs de télécom ; interdiction aux opérateurs de réclamer et facturer les frais d'activation à perception différée lors de la résiliation du contrat.	Favorable

Article 10

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 de Jean-Pierre Sueur tend à supprimer l'article 10 qui transpose en partie la directive « Services », au motif que cette dernière aurait mérité un plus large débat. Je ne suis pas insensible à cet argument, mais nous avons déjà pris beaucoup de retard : le délai de transposition est expiré depuis le 28 décembre dernier ! Avis défavorable.

M. Michel Teston. – La plupart de nos voisins européens ont transposé cette directive par le biais de lois-cadres, dans les délais impartis. La France seule a procédé par voie réglementaire, ou par le biais de textes législatifs divers. Jamais nous n'avons eu l'occasion de nous pencher sur les motifs et les enjeux de cette directive !

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Seuls quatre ou cinq pays ont en réalité adopté des lois-cadres, et la France n'est pas seule en retard. Nous avons déjà commencé à transposer cette directive dans la loi sur les réseaux consulaires : il faut poursuivre, car le temps presse.

M. Dominique Braye. – En effet, nous avons déjà pris beaucoup de retard. J'observe que Michel Teston, pour une fois, appelle la France à s'aligner sur les autres pays européens !

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 100.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mes amendements n°s 2 et 3 tendent à préciser que l'absence d'obligation d'inscription sur les registres spéciaux de l'aviation civile ne concerne que le personnel navigant exerçant temporairement en France, et qu'elle ne dispense pas de l'affiliation à la caisse de retraite concernée.

Les amendements n°s 2 et 3 sont adoptés.

Article 10 Adaptation à la « directive services » des règles applicables au personnel navigant de l'aviation civile			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste	100	Suppression de l'article.	Défavorable
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 2	Précision rédactionnelle.	Adopté
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 3	Précision rédactionnelle	Adopté

Article 12

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 4 tend à clarifier le régime des contrats préliminaires.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 12 Suppression de la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 4	Amendement de clarification.	Adopté

Article 15

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 21, suivant l'avis des professionnels et du ministère, tend à confier au ministre le pouvoir disciplinaire sur les experts en automobile tout en laissant un rôle consultatif à la Commission nationale des experts en automobile.

L'amendement n° 21 est adopté.

Article 15 Simplification de la procédure d'exercice de la profession d'expert en automobile			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 21	Mention explicite du rôle consultatif de la Commission nationale des experts en automobile en matière disciplinaire.	Adopté

Article 16

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Les dispositions de l'article 16 figurent déjà dans la loi de modernisation de l'agriculture. Mon amendement n° 15 et l'amendement n° 252 du Gouvernement tendent donc à le supprimer.

Les amendements n^{os} 15 et 252 identiques sont adoptés.

Article 16			
Simplification de procédures dans le code rural			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 15	Suppression de l'article.	Adopté
Le Gouvernement	252	Identique au précédent.	Adopté

Articles additionnels après l'article 16

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 23 tend à simplifier les contrôles dont font l'objet les producteurs de cidres bénéficiant de l'indication géographique protégée (IGP) et de l'appellation d'origine protégée (AOP), comme ce fut fait pour les viticulteurs.

L'amendement n° 23 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement n° 300 du Gouvernement qui tend à supprimer l'obligation d'agrément par l'Etat des organismes de sélection pour les espèces canines et félines : l'article L. 214-8 du code rural prévoit déjà que le ministre accorde sa reconnaissance aux races de chiens et de chats inscrites dans un livre généalogique officiel.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 300.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 301 du Gouvernement propose la ratification de trois ordonnances prises en application de la précédente loi de simplification, mais nous n'en mesurons pas les conséquences. Je vous propose donc de le rejeter, pour demander au Gouvernement de s'expliquer en séance.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 301.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Même avis sur l'amendement n° 302, dont il est très difficile de mesurer la portée.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 302.

Articles additionnels après l'article 16			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 23	Simplification des contrôles des producteurs de cidre à la fois sous Indication géographique protégée (IGP) et sous Appellation d'origine protégée (AOP).	Adopté
Le Gouvernement	300	Suppression de l'obligation pour l'Etat d'agréer les organismes de sélection en ce qui concerne les espèces canines et félines.	Favorable
Le Gouvernement	301	Ratification de trois ordonnances prises en application de la précédente loi de simplification.	Défavorable
Le Gouvernement	302	Correction d'erreurs ou insuffisances dans le code rural et de la pêche maritime.	Défavorable

Article 17 ter

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'article 17 ter, qui concerne les procédures de passation des marchés publics, visait à mettre notre droit en conformité avec le droit européen, mais ses dispositions ont été intégrées à la loi relative aux réseaux consulaires. Mon amendement n° 12 et l'amendement n° 295 du Gouvernement tendent donc à le supprimer.

Les amendements n^{os} 12 et 295 identiques sont adoptés.

Article 17 ter (nouveau) Spécifications techniques auxquelles doivent répondre les laboratoires d'analyse de l'eau participant à un marché public			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 12	Suppression de l'article.	Adopté
Le Gouvernement	295	Identique au précédent.	Adopté

Article 18

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 13 vise à améliorer la rédaction de l'article 18, qui simplifie le régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées provenant d'activités économiques, mais dont les caractéristiques sont celles d'effluents domestiques, tout en

intégrant les amendements de plusieurs de nos collègues. Il supprime le deuxième alinéa qui restreint le champ d'application de la participation pour raccordement au réseau public de collecte ; il fait le lien entre la notion des usages de l'eau « assimilables à un usage domestique » et la définition du code de l'environnement ; il précise que le droit au raccordement au réseau public de collecte est soumis à l'existence de capacités de transfert et d'épuration en aval ; il prévoit qu'une contribution à l'établissement peut être demandée au propriétaire qui évite le coût d'une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire ; il permet au service de la commune d'édicter des prescriptions techniques par branche d'activité ; il procède enfin à des améliorations rédactionnelles, en substituant au mot « mairie » la collectivité organisatrice du service.

M. Daniel Raoul. – J'observe qu'un EPCI n'est pas une collectivité.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Vous avez raison : il faut parler des collectivités ou de leurs groupements. Je rectifie en ce sens l'amendement.

M. Charles Revet. – Le rapporteur veillant à maintenir le champ d'application de la participation pour raccordement au réseau, je suis satisfait.

L'amendement n° 13 est adopté.

Les amendements n°s 136, 4, 17, 21, 18, 20, 137, 16, 22 et 138 sont satisfaits.

L'amendement n° 266 devient sans objet.

Article 18 Simplification du régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ13	Nouvelle rédaction de l'article.	Adopté
Le Gouvernement	266	Précision sur les modalités d'application de l'article.	Sans objet
M. Jean-Claude Merceron	136	Suppression du 2 ^{ème} alinéa.	Satisfait
M. Laurent Béteille	4	Identique au précédent.	Satisfait
MM. Michel Doublet et Daniel Laurent	17	Identique au précédent.	Satisfait
M. Charles Revet	21	Identique au précédent.	Satisfait

Article 18 Simplification du régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MM. Michel Doublet et Daniel Laurent	18	Précision quant au droit au raccordement au réseau public de collecte soumis à l'existence de capacités de transfert et d'épuration en aval.	Satisfait
M. Charles Revet	20	Identique au précédent.	Satisfait
M. Jean-Claude Merceron	137	Identique au précédent.	Satisfait
MM. Michel Doublet et Daniel Laurent	16	Possibilité pour les communes d'édicter des prescriptions techniques par branche d'activité pour le dimensionnement et l'entretien des ouvrages de collecte des eaux usées internes à l'établissement.	Satisfait
M. Charles Revet	22	Identique au précédent.	Satisfait
M. Jean-Claude Merceron	138	Identique au précédent.	Satisfait

Article 19

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement n° 101 du groupe socialiste, qui vise à supprimer cet article qui transpose en partie la directive « Services » s'agissant de la réalisation et des modalités de contrôle des diagnostics d'exposition au plomb.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 101.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 5 réaffirme que, lorsque le représentant de l'Etat réalise des travaux pour le compte du propriétaire, les frais sont à la charge de ce dernier, et remplace le régime d'accréditation des opérateurs par une procédure de certification. Avis défavorable à l'amendement n° 267 du Gouvernement.

L'amendement n° 5 est adopté.

L'amendement n° 267 devient sans objet.

Article 19 Simplification des règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste	101	Suppression de l'article.	Défavorable
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 5	Suppression de la procédure d'accréditation pour les opérateurs.	Adopté
Le Gouvernement	267	Suppression des derniers alinéas de l'article.	Sans objet

Article 27 quinquies

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 106 du groupe socialiste, pour les mêmes raisons que précédemment.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 106.

Article 27 quinquies (nouveau) Direction ou gérance d'une auto-école			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste	106	Suppression de l'article.	Défavorable

Article 27 sexies

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 22, comme l'amendement n° 257 du Gouvernement, tend à supprimer l'article 27 sexies, dont les dispositions figurent déjà dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Les amendements n°s 22 et 257 identiques sont adoptés.

Article 27 <i>sexies</i> (nouveau) Instauration d'un régime déclaratif pour l'activité de collecte de céréales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 22	Suppression de l'article.	Adopté
Le Gouvernement	257	Identique au précédent.	Adopté

Article 38

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 6 est rédactionnel.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 38 Simplification de la procédure permettant aux exploitants d'aérodromes civils de confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de prévention du péril animalier			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 6	Précision rédactionnelle.	Adopté

Article 54 *quater*

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'article 54 *quater* omet de prendre en compte le décret du 10 novembre 2009 modifié qui a créé de nouveaux services déconcentrés et confié aux directions régionales de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, et non pas aux directions régionales de l'environnement et du logement, les compétences dans le domaine de la métrologie. Avis favorable à l'amendement n° 281 du Gouvernement, qui tend à rectifier cette erreur.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 281.

Article 54 <i>quater</i> (nouveau) Actualisations sémantiques diverses dans le domaine de l'environnement			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	281	Rectification d'une erreur matérielle.	Favorable

Articles additionnels après l'article 54 quater

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 304 du Gouvernement vient seulement de nous parvenir et propose plusieurs modifications du code de l'environnement afin de prendre en compte l'article 7 de la Charte de l'environnement. Je vous propose de le rejeter pour demander au Gouvernement des explications en séance.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 304.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 303 du Gouvernement tend à substituer l'Autorité de sûreté nucléaire au Conseil supérieur de sûreté nucléaire, tombé en désuétude, pour consultation sur le décret organisant le contrôle des matières nucléaires. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 303.

Articles additionnels après l'article 54 quater			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	304	Mise en œuvre de dispositions comparables aux dispositions de la charte de l'environnement pour les arrêtés fixant les prescriptions générales des régimes d'autorisation et de déclaration en matière d'installations nucléaires.	Défavorable
Le Gouvernement	303	Substitution de l'Autorité de sûreté nucléaire au Conseil supérieur de sûreté nucléaire pour consultation sur le décret organisant le contrôle des matières nucléaires.	Favorable

Article 83 A

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Les articles 83 A et 83 B, qui réforment en profondeur le droit de préemption urbain, sont contestables sur le fond et n'ont pas leur place dans ce texte. Je vous propose donc de les supprimer. Par cohérence, je propose également de supprimer les articles 83 bis et 84.

L'amendement de suppression n° 16 est adopté.

Article 83 B

L'amendement de suppression n° 17 est adopté.

Article 83 bis

L'amendement de suppression n° 18 est adopté.

Article 84

L'amendement de suppression n° 19 est adopté.

Article 83 A (nouveau) Réforme du droit de préemption urbain			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 16	Suppression de l'article.	Adopté

Article 83 B (nouveau) Réforme du droit de préemption urbain			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 17	Suppression de l'article.	Adopté

Article 83 bis (nouveau) Modifications de cohérence dans différents codes et lois			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 18	Suppression de l'article.	Adopté

Article 84 Modification de cohérence du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 19	Suppression de l'article.	Adopté

Article 85

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 109 du groupe socialiste, pour les mêmes raisons que précédemment.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 109.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 7 tend à permettre aux personnes issues d'un Etat non membre de l'Union européenne d'être inscrites au tableau de l'ordre des géomètres-experts, s'il existe un accord de reconnaissance mutuel des qualifications : cela permettra notamment d'appliquer l'arrangement entre les ordres français et québécois.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article 85 Mise en conformité de l'exercice de la profession de géomètre-expert avec le droit communautaire			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste	109	Suppression de l'article.	Défavorable
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 7	Extension de la possibilité d'inscription au tableau de l'ordre des géomètres experts à certaines personnes non issues de l'UE.	Adopté

Article 87

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 8 tend à modifier les délais pour la conclusion d'avenants aux conventions globales de patrimoine afin de les transformer en conventions d'utilité sociale (CUS), en substituant aux dates butoirs du 30 juin et du 31 décembre des délais de trois et six mois à compter de la publication de la loi. Il permet aussi la conclusion de CUS « accession » pour les organismes HLM n'ayant pas d'activité locative.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 87 Transformation des conventions globales de patrimoine conclues entre les organismes HLM et l'Etat en conventions d'utilité sociale			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 8	Modification des délais pour la conclusion d'avenants aux conventions globales de patrimoine ; conclusion de CUS « accession ».	Adopté

Articles additionnels après l'article 87

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 9 tend à simplifier la mutualisation financière entre organismes HLM par la mise en place d'avances. Jusque là, l'autorisation du ministre était requise et, à l'avenir, il devra en être informé et pourra s'y opposer.

Les amendements n°s 9 et 306 identiques sont adoptés.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Les amendements n°s 308, 307 et 305 du Gouvernement vont bien au-delà de la simplification du droit : l'un autorise les prêts participatifs entre sociétés d'HLM du même groupe ou entre offices publics de l'habitat et sociétés filiales, le deuxième permet la création d'une structure de coopération entre organismes HLM afin d'appliquer les règles de la commande publique au niveau de cette structure, le troisième supprime l'évaluation de France Domaine en cas de vente de logements sociaux entre organismes HLM. Avis défavorable.

M. Thierry Repentin. – Une fois n'est pas coutume, je défendrai les amendements du Gouvernement. Leur objectif est de faciliter le regroupement d'organismes HLM, impossible en l'Etat actuel du droit. Les administrateurs membres de plusieurs structures risquaient d'être accusés de prise illégale d'intérêt !

M. Dominique Braye. – Je partage l'avis de Thierry Repentin. Je comprends que le rapporteur soit réservé sur la forme, mais dans le domaine du logement il faut privilégier le fond. D'autres amendements allant au-delà de la simplification du droit ont été acceptés !

M. Thierry Repentin. – Il s'agit d'ailleurs bien de simplification des procédures : si le propriétaire et le locataire sont d'accord sur le prix, pourquoi solliciter l'avis de France Domaine ?

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Je fais remarquer à Thierry Repentin que le Gouvernement a renoncé à son amendement relatif aux sanctions pénales encourues par les administrateurs d'organismes de HLM. Je maintiens ma proposition d'avis défavorable, car l'impact des ces amendements déposés tardivement reste incertain : est-il souhaitable de

supprimer l'avis de France Domaine ? Le Gouvernement pourra redéposer ces amendements en séance.

La commission émet un avis favorable sur les amendements n^{os} 308, 307 et 305.

M. Dominique Braye. – Je retire l'amendement n^o 146, dont je compte présenter une version révisée en séance. Il s'agit de permettre à un propriétaire d'acheter un logement à un prix inférieur au marché, à condition qu'il en accorde l'usufruit pendant une certaine durée à un bailleur social pour n'en conserver que la nue-propriété. C'est un moyen de remédier à la pénurie de logements à loyers maîtrisés.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Je vous remercie. Votre proposition était justifiée, mais méritait d'être mieux expertisée.

L'amendement n^o 146 est retiré.

Articles additionnels après l'article 87			
Auteur	N ^o	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 9	Simplification de la mutualisation financière entre organismes HLM par des avances.	Adopté
Le Gouvernement	306	Identique au précédent.	Adopté
Le Gouvernement	308	Mise en place de prêts participatifs entre sociétés d'HLM.	Favorable
Le Gouvernement	307	Simplification du régime de la commande publique pour les organismes HLM.	Favorable
Le Gouvernement	305	Suppression de l'avis de France Domaine sur la vente de logements entre organismes HLM.	Favorable
M. Dominique Braye	146	Ajustements au droit de la copropriété dans le cadre du dispositif de l'usufruit locatif social.	Retiré

Article 99

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n^o 10 tend à supprimer l'article 99, qui a lui-même pour objet d'abroger l'article 65 de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation pour la forêt. Certes, le décret d'application n'a toujours pas été publié, mais l'objectif, qui consiste à favoriser la gestion des forêts en commun, reste pertinent : le morcellement

excessif de la forêt française est un obstacle à sa gestion durable et à la mobilisation de la filière bois. L'amendement n° 123 poursuit le même objet.

Les amendements n^{os} 10 et 123 identiques sont adoptés.

Article 99			
Abrogation d'une disposition inappliquée car devenue sans objet en matière d'aides publiques aux travaux forestiers			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 10	Suppression de l'article.	Adopté
M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste	123	Identique au précédent.	Adopté

Article additionnel après l'article 100

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement n° 249 du Gouvernement, qui tend à abroger l'article 28 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique : cet article prévoit la publication d'un décret précisant les obligations d'information et de transmission des conditions contractuelles de vente des téléphones mobiles, qui s'est révélé inutile à l'usage.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 249.

Article additionnel après l'article 100			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	249	Abrogation de l'article 28 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN).	Favorable

Article additionnel après l'article 143

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement n° 149 qui permet de porter à la connaissance du consommateur par un affichage spécifique les coûts de collecte et de recyclage des équipements électriques et électroniques jusqu'au 13 février 2013, et non jusqu'en 2011 comme le prévoit le droit en vigueur. L'amendement n° 43 poursuit le même objet.

La commission émet un avis favorable sur les amendements n^{os} 149 et 43 identiques.

Article additionnel après l'article 143			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Philippe Dominati	149	Possibilité, pour les équipements électriques et électroniques, de porter à la connaissance du consommateur, par un affichage spécifique séparé du prix des produits, les coûts de collecte et de recyclage de ces produits jusqu'au 13 février 2013.	Favorable
M. Yves Détraigne	43	Identique au précédent	Favorable

Article 153

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Je propose un avis défavorable à l'amendement n° 110 de M. Sueur qui tend à supprimer l'habilitation donnée au Gouvernement pour transposer la directive du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique européenne.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 110.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Plutôt que de laisser le Gouvernement transposer cette directive, je propose de le faire ici même, en reprenant le texte d'une proposition de loi d'ores et déjà déposée sur le bureau du Sénat : tel est l'objet de l'amendement n° 14.

L'amendement n° 14 est adopté.

Article 153 (nouveau) Habilitation du Gouvernement en vue de transposer la directive du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique européenne			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste	110	Suppression de l'article.	Défavorable
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 14	Substitution du dispositif de transposition à l'habilitation à transposer.	Adopté

Article 154

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l’amendement n° 130 de suppression de cet article habilitant le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive du 19 novembre 2008 intégrant les activités aériennes dans le système communautaire d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre. Cette directive aurait dû être transposée en droit interne au plus tard en février 2010.

La commission émet un avis défavorable sur l’amendement n° 130.

Article 154			
Habilitation du Gouvernement en vue de transposer la directive du 19 novembre 2008 relative aux quotas d’émissions et de gaz à effet de serre des activités aériennes			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste	130	Suppression de l’article.	Défavorable

Article 157

L’amendement de coordination n° 20 est adopté.

Article 157 (nouveau)			
Dispositions transitoires pour la réforme du droit de préemption urbain			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis	Econ 20	Suppression de l’article.	Adopté

Puis la commission adopte le rapport pour avis de M. Hervé Maurey sur la proposition de loi de simplification et d’amélioration de la qualité du droit.