

N° 223

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 décembre 2011

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 après engagement de la procédure accélérée, relative à la **simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives,***

Par MM. Martial BOURQUIN et Hervé MAUREY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3706, 3724, 3726, 3766, 3787 et T.A. 750

Sénat : 33, 214, 224, 225 et 227 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN TEXTE QUI ILLUSTRE LES DÉFAUTS DES LOIS DE SIMPLIFICATION	7
A. UNE SUCCESSION DE LOIS DE SIMPLIFICATION DISPARATES	7
1. <i>Les lois de simplification de 2003 et 2004</i>	7
2. <i>Les lois de simplification de 2007 et 2009</i>	8
3. <i>La loi de simplification de 2011</i>	9
B. LA SIMPLIFICATION DU DROIT, UNE MISSION IMPOSSIBLE ?.....	9
1. <i>Les limites intrinsèques de l'objectif de simplification</i>	10
2. <i>Une digue insuffisante face à l'inflation législative</i>	11
C. UNE PROCÉDURE CONTRAIRE À L'INTELLIGIBILITÉ DE LA LOI.....	11
1. <i>La complexité des textes visant à simplifier le droit</i>	12
2. <i>La pluralité des commissions compétentes</i>	12
3. <i>La multiplication des « cavaliers législatifs »</i>	13
II. LE CHAMP DE SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	15
A. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DES ENTREPRISES	15
B. LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	16
C. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DANS LE SECTEUR AGRICOLE	17
D. L'ASSOUPLISSEMENT DU RÉGIME DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES	18
E. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DES TRANSPORTS	18
F. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DU TOURISME.....	19
G. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DU LOGEMENT.....	19
H. LES « DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE PONCTUEL »	20
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	21
A. UNE PRÉFÉRENCE POUR DES LOIS DE SIMPLIFICATION SECTORIELLES	21
B. LA CRAINTE D'UN EMBALLEMENT DU PROCESSUS DE SIMPLIFICATION.....	22
C. LE REGRET DE LA CONFIDENTIALITÉ DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT	22
D. LE REJET D'UN TEXTE « FOURRE TOUT » COMPORTANT DES DISPOSITIONS CONTESTABLES	23
1. <i>L'allègement des obligations des entreprises en matière de responsabilité environnementale</i>	23
2. <i>L'autorisation des poids lourds de 44 tonnes</i>	24
3. <i>La prorogation de dérogations aux délais maximum de paiement interentreprises</i>	28

ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR M. MARTIAL BOURQUIN, RAPPORTEUR	31
ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR M. HERVÉ MAUREY, RAPPORTEUR	33

Mesdames, Messieurs,

Déposée par M. Jean-Luc Warsmann le 28 juillet 2011, la présente proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives a été adoptée par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2011 et est aujourd'hui soumise à l'examen du Sénat.

Elle constitue le sixième texte législatif de simplification du droit examiné par le Parlement depuis 2003, et la quatrième proposition de loi déposée sur le sujet depuis 2007 par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie de 36 articles sur les 153 articles que compte ce texte à l'issue du vote en première lecture de l'Assemblée nationale, et en a confié l'examen à deux rapporteurs pour avis, M. Martial Bourquin (Socialiste) et M. Hervé Maurey (Union Centriste et Républicaine).

Ce texte illustre les défauts des lois de simplification, collections de dispositions disparates, réceptacles naturels de tous les « cavaliers législatifs », qui se succèdent à un rythme soutenu et contribuent désormais à alimenter l'inflation législative au motif d'en réparer les dégâts.

Par ailleurs, sous couvert de simplifier la législation existante, ces lois comportent trop souvent des réformes de fond qui mériteraient d'être examinées de manière approfondie par les commissions compétentes, dans le cadre de textes spécifiques.

Pour toutes ces raisons, cette proposition de loi peut apparaître comme le texte de simplification de trop.

Votre commission a donc approuvé l'adoption par le Sénat de la question préalable présentée par la commission des lois, aux termes de laquelle il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la présente proposition de loi.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN TEXTE QUI ILLUSTRE LES DÉFAUTS DES LOIS DE SIMPLIFICATION

Les lois de simplification répondent à un objectif à valeur constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité du droit, posé par le Conseil constitutionnel en 1999¹ et confirmé depuis à plusieurs reprises. Le Conseil a estimé que l'égalité des citoyens 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* ».

Toutefois, par-delà cet objectif louable en soi, les lois de simplification que le Parlement a été amené à examiner ces dernières années présentent des faiblesses qui leur semblent inhérentes.

A. UNE SUCCESSION DE LOIS DE SIMPLIFICATION DISPARATES

La présente proposition de loi relative à la simplification et à l'allègement des démarches administratives s'inscrit dans la continuité d'une série de lois de simplification dont le contenu est, par nature, dépourvu de toute unité.

1. Les lois de simplification de 2003 et 2004

Les deux premiers textes législatifs de simplification ont été des **projets de lois d'initiative gouvernementale**, qui comportaient quelques dispositions d'application directe, mais surtout de très nombreuses habilitations du Parlement au Gouvernement à légiférer par ordonnances, notamment pour poursuivre l'effort de codification.

La **loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit** visait, notamment, à alléger les formalités dans le domaine sanitaire et social ainsi que les démarches des usagers et des entreprises. Elle

¹ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la loi n° 99-1071 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

comportait des habilitations à prendre 53 ordonnances. Sur son fondement, quatre nouveaux codes sont entrés en vigueur¹.

La loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit mêlait également des mesures d'application directe et des habilitations du Gouvernement à légiférer. Ainsi, elle comportait des habilitations à prendre 79 ordonnances. Sur son fondement, sept codes ont été refondus ou sont entrés en vigueur².

Le Parlement s'est donc dans un premier temps dessaisi, dans une large mesure, du travail législatif de simplification et de codification.

2. Les lois de simplification de 2007 et 2009

Les textes législatifs de simplification suivants ont été des **propositions de loi d'initiative parlementaire**. En effet, la commission des lois de l'Assemblée nationale 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. Son président, M. Jean-Luc Warsmann, a été nommé parlementaire en mission auprès du Premier ministre sur le thème 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 proposer dans son rapport des propositions concrètes de simplification. **En outre, M. Jean-Luc Warsmann a affiché l'ambition de déposer régulièrement des propositions de loi de simplification.**

La première de ces propositions de lois est devenue la **loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit**, qui a abrogé cent vingt-six lois obsolètes. Dans le domaine économique, elle a, notamment, supprimé la déclaration des rémunérations passibles de la taxe d'apprentissage ainsi que la déclaration de la participation au financement de la formation professionnelle continue pour les entreprises de moins de dix salariés et simplifié les règles applicables aux avenants aux marchés publics. Elle ne comportait que deux articles habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances, pour adopter la partie législative du code des transports et modifier les codes de la recherche et de l'éducation.

La **loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures** traitait principalement du droit des collectivités locales et de la législation pénale. Dans le domaine économique, elle a, notamment, créé un guichet unique pour l'accès aux

¹ Codes du patrimoine, de la recherche, du tourisme et de l'organisation judiciaire.

² Code général de la propriété des personnes publiques, code du sport, refonte complète du code de justice militaire et du code de l'organisation judiciaire, refonte partielle des codes de commerce, rural et de procédure pénale.

informations sur les réseaux de transport et de distribution de gaz, allégé des procédures en matière agricole, créé l'agence unique de service et de paiement et FranceAgriMer, simplifié les règles applicables aux installations classées. Elle ne comportait qu'une seule habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, pour modifier la liste des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité en matière de voirie routière et de fonction publique territoriale.

3. La loi de simplification de 2011

Issue de la troisième proposition de loi déposée par M. Jean-Luc Warsmann, la **loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit** est encore plus disparate que les textes précédents.

Dans le domaine économique, elle a, notamment, encadré les relations commerciales entre opérateurs de services de communications électroniques et consommateurs, supprimé la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires, simplifié le dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau, supprimé l'agrément par l'État des organismes de contrôle des espèces canines et félines, simplifié le régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques, simplifié les règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb, simplifié l'accès à l'activité de direction ou de gérance d'une auto-école, modifié les règles de révision des loyers de certaines catégories de logements locatifs conventionnés, simplifié le régime d'avances entre organismes HLM, simplifié le régime de la commande publique pour les organismes HLM, abrogé une disposition relative aux stations services redondante avec le régime des installations classées, prorogé l'affichage séparé des coûts de collecte et de recyclage des déchets d'équipements électriques et électroniques.

B. LA SIMPLIFICATION DU DROIT, UNE MISSION IMPOSSIBLE ?

L'objectif de simplification du droit se heurte, d'une part, à certaines limites inhérentes à la nécessité d'adapter les normes à une société elle-même complexe, d'autre part, à un véritable emballement du processus législatif.

1. Les limites intrinsèques de l'objectif de simplification

Dans le rapport qu'il avait présenté au nom de votre commission sur la dernière proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis, avait déjà souligné que tout ne peut pas être simplifié, et qu'une certaine complexité du droit est nécessaire¹.

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* »².

Même si le souci que le droit ne pêche pas par excès de complexité est légitime, celle-ci est en partie inévitable, voire nécessaire. Notre société étant de plus en plus complexe, il n'est pas anormal que le droit, qui cherche à prendre en compte au mieux la réalité, soit lui-même complexe. Comme l'indique Mme 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* »³. M. Bertrand Sellier a quant à lui souligné qu'« *on ne peut vouloir plus de garanties, de protection et inversement réclamer des textes intelligibles au commun des mortels* »⁴.

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* »⁵. 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 incertain l'apport concret pour les citoyens de telles mesures* »⁶.

Certains jugent même que la simplification présente des risques, à l'exemple de M. Jean-Marie Pontier, qui estime qu'« *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* »⁷. Il affirme que « *en matière juridique, simplifier peut aussi entraîner des complications supplémentaires lorsqu'il va s'agir d'appliquer la règle* ».

¹ Avis n° 6 (2010-2011) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Hervé Maurey, p. 18.

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

³ Amicie Maucour-Isabelle, « La simplification du droit : des réformes sans définition matérielle », *AJDA*, 2005, p. 303.

⁴ Bertrand Sellier, « Les limites de la simplification », *Petites affiches*, 24 mai 2007, n° 104, p. 28.

⁵ Bertrand Sellier, *Ibid*, p. 28.

⁶ Conseil d'État, « Sécurité juridique et complexité du droit », *Rapport annuel 2006*, p. 49.

⁷ Jean-Marie Pontier, « Brèves remarques sur la simplification du droit », in « *La simplification du droit* », p. 10.

2. Une digue insuffisante face à l'inflation législative

La frénésie de production de normes est constatée par tous. Le Premier ministre l'a indiqué lui-même dans sa lettre de mission adressée à M. 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* »¹.

Le rapport du Conseil d'État de 2006 cite des chiffres² particulièrement révélateurs de cette frénésie normative :

– 9 000 lois et 120 000 décrets ont été recensés en 2000. Entre 2000 et 2006, ce stock de normes s'est accru au rythme moyen de 70 lois, 50 ordonnances et 1 500 décrets par an ;

– en moyenne, 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 textes de lois sont de plus en plus longs, comme l'illustre le volume 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.

Conscient de cette réalité, le précédent président du Sénat, M. Gérard Larcher, constatait ainsi, en clôture de la dernière session ordinaire, que « *les lois circonstancielles, l'empilement des textes, la complexité et l'insécurité juridiques qui en résultent sont des problèmes sous toutes les majorités. Il en est de même de la complexité et de la longueur excessives de certains textes, du caractère déclaratif de certaines dispositions, ainsi que de certains de nos amendements* ».³

C. UNE PROCÉDURE CONTRAIRE À L'INTELLIGIBILITÉ DE LA LOI

Par leur caractère disparate, les lois de simplification sont en elles-mêmes peu intelligibles, nécessitent l'implication d'un nombre croissant de commissions, et constituent une invitation à multiplier les « cavaliers législatifs ».

¹ « *Rapport sur la qualité et la simplification du droit* », Jean-Luc Warsmann, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, décembre 2008, p. 3.

² Conseil d'État, *Ibid.*, p. 272.

³ *Allocution de M. le Président du Sénat, séance du 28 juin 2011.*

1. La complexité des textes visant à simplifier le droit

Même si, prise séparément, chacune des dispositions des lois de simplification peut avoir la prétention de réduire la complexité ou de clarifier le droit existant, ces textes, pris dans leur ensemble, sont parfaitement illisibles en raison de leur manque d'unité. En effet, leurs nombreux articles abordent autant de sujets différents.

Par ailleurs, le nombre des articles des lois de simplification tend à croître de manière exponentielle au cours de la navette, les différents ministères et les parlementaires rivalisant d'imagination pour y insérer des dispositions additionnelles, comme le montre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ARTICLES DES TROIS 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 par le Sénat	Évolution du nombre des articles ¹
Loi de 2007	12	16	31	+ 158 %
Loi de 2009	50	77	140	+ 180 %
Loi de 2011	150	206	227	+ 51 %

La présente proposition de loi comportait 94 articles dans son texte initial. En première lecture, l'Assemblée nationale y a introduit 59 articles nouveaux et en a supprimé 17 articles. Le texte qui arrive devant le Sénat comporte donc 136 articles mais, en comptant les suppressions d'articles qui doivent être confirmées ou non, 153 articles sont encore en discussion.

2. La pluralité des commissions compétentes

Pour examiner des textes de simplification toujours plus volumineux et disparates, il a été nécessaire de multiplier les commissions impliquées.

¹ Les lois de 2007 et 2009 ont été adoptées définitivement par le Parlement à l'issue de leur examen en seconde lecture par l'Assemblée nationale. La loi de 2011 a été adoptée à l'issue d'une deuxième lecture dans chaque chambre, puis d'une commission mixte paritaire. Elle comporte 200 articles dans son texte définitif.

La première proposition de loi de simplification, en 2007, a pu être traitée par la seule commission des lois. En revanche, en 2009, la deuxième proposition de loi de simplification a mobilisé, en outre, la commission des affaires économiques, la commission des finances et la commission des affaires sociales. La troisième proposition de loi de simplification, en 2010-2011, compte tenu de son ampleur, a mobilisé également trois commissions pour avis : la commission de la culture, la commission des affaires sociales et la commission de l'économie.

Pour examiner les 153 articles de la présente proposition de loi de simplification du droit et d'allégement des démarches administratives, il est fait appel à pas moins de cinq des six commissions permanentes que compte le Sénat : la commission des lois (70 articles), la commission des affaires sociales (41 articles), la commission de l'économie (32 articles), la commission des finances (8 articles) et la commission de la culture (2 articles).

3. La multiplication des « cavaliers législatifs »

L'accroissement du volume des lois de simplification du droit ne rencontre guère de limites, dans la mesure où celles-ci ne sont pas matériellement définies. De ce fait, certaines dispositions additionnelles constituant des « cavaliers législatifs » peuvent se multiplier en première lecture¹ devant chacune des deux chambres.

Les principes de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel tendant à encadrer le droit d'amendement sont pourtant bien établis. Depuis une décision du 10 juillet 1985², le Conseil vérifie que les amendements ne sont pas dépourvus de tout lien avec les dispositions figurant dans le projet de loi initial. L'exigence de ce lien a motivé des censures de dispositions votées, dont le rythme s'est accéléré au cours de la période récente.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré ce contrôle. L'appréciation de la présence de cavaliers législatifs est désormais fondée sur le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction aux termes de laquelle « *sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

Le lien exigé doit être établi par rapport au contenu même des dispositions initiales : il ne suffit pas que l'amendement ait un rapport avec l'intitulé du texte initial, qui ne constitue qu'un indice du contenu matériel des

¹ L'insertion de « cavaliers législatifs » est plus difficile en deuxième lecture, car la jurisprudence du Conseil Constitutionnel dite « de l'entonnoir » fait obstacle à l'adoption, à ce stade de la procédure, de dispositions qui ne sont pas en relation directe avec une disposition restant en discussion.

² Décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985.

dispositions. Ainsi, le 25 janvier 2007¹, le Conseil constitutionnel a jugé qu'une habilitation à prendre par ordonnance des mesures relatives à la pratique des soins psychiatriques sans consentement ne pouvait être incluse dans un texte relatif à l'organisation institutionnelle des professions de santé, même si le Sénat, qui était à l'origine de cet amendement, avait modifié l'intitulé du projet de la loi pour tenir compte de cet ajout. Dans le dispositif de sa décision, le Conseil a d'ailleurs rétabli l'intitulé initial de la loi.

Toutefois, ces principes bien établis ne suffisent pas à décourager l'adoption de cavaliers législatifs, car leurs auteurs peuvent toujours espérer les voir échapper à la censure du Conseil Constitutionnel.

Tout d'abord, parce que celui-ci n'est pas systématiquement saisi des lois de simplification du droit. La loi n° 2011-525 du 18 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a bien été déférée au Conseil Constitutionnel par au moins soixante sénateurs et soixante députés, mais ce n'est pas le cas de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures administratives, ni de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

Ensuite, le Conseil Constitutionnel n'exerce qu'un contrôle minimal sur les cavaliers législatifs. Dans les considérants de sa décision du 12 mai 2011 sur la dernière loi de simplification², il a rappelé « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi présentent un objet analogue ; que la complexité de la loi et l'hétérogénéité de ses dispositions ne sauraient, à elles seules, porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'aucune des dispositions de la loi ne méconnaît par elle-même cet objectif ; que la procédure d'adoption de la loi n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité du débat parlementaire* ».

Certes, le Conseil a néanmoins censuré deux dispositions introduites dans la loi en première lecture au motif qu'elles ne présentaient pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans la proposition de loi initiale : l'article 187, introduit par l'Assemblée nationale, qui prévoyait que les auditeurs de deuxième classe du Conseil d'État sont nommés parmi des anciens élèves de l'École nationale d'administration, et l'article 190, introduit par le Sénat, qui validait les reclassements intervenus en application de la rénovation de la convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation³.

Mais il est permis de penser que cette absence de lien avec le texte initial de la proposition de loi se vérifiait également pour bien d'autres

¹ Décision n° 2007-549 DC du 25 janvier 2007.

² Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011.

³ En outre, le Conseil Constitutionnel a, conformément à sa jurisprudence dite « de l'entonnoir », censuré quatre dispositions introduites en deuxième lecture qui n'étaient pas en relation directe avec une disposition restant en discussion.

dispositions additionnelles, qui n'ont pas été censurées pour autant. Le caractère aléatoire du contrôle exercé par le Conseil Constitutionnel aboutit à maintenir intacte la tentation d'introduire des dispositions entièrement nouvelles dans des textes de simplification déjà très disparates dès le départ.

II. LE CHAMP DE SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

La commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, à laquelle a été envoyé l'ensemble de la présente proposition de loi après sa transmission par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2011, a décidé de « déléguer au fond »¹ 32 de ses 153 articles à votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

En outre, votre commission pour avis a décidé de se saisir de 4 articles qui ne lui ont pas été délégués au fond : les articles 3 *bis*, 10, 50 et 53 *bis*.

C'est donc au total 36 articles que se sont répartis les deux rapporteurs pour avis de votre commission, MM. Martial Bourquin et Hervé Maurey.

A. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DES ENTREPRISES

Les articles réunis sous cette rubrique ont été examinés par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

L'article 3 *bis*, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Michel Zumkeller (UMP), vise à allonger le délai de rétrocession par les communes des fonds de commerce, des baux commerciaux ou des terrains à usages commerciaux qu'elles ont préemptés, et à leur donner la possibilité de les mettre en location-gérance durant ce délai.

L'article 10 vise à exonérer les filiales ou les sociétés contrôlées de l'obligation de publier des informations relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, si ces informations sont publiées par la société mère ou la société qui les contrôlent.

L'article 27 clarifie l'articulation entre les procédures d'autorisation et d'immatriculation des artisans, en leur faisant obligation d'obtenir les

¹ *La délégation au fond est une procédure coutumière, intermédiaire entre la saisine pour avis proprement dite et la constitution d'une commission spéciale, qui consiste, pour une commission compétente sur le fond d'un texte, de s'en remettre pour certaines de ses dispositions à l'appréciation d'une commission pour avis.*

autorisations administratives nécessaires à l'exercice de leur activité avant de s'immatriculer au registre de publicité légale.

L'article 50 tend à créer une obligation pour les agents du ministère de la recherche de transmettre les informations dont ils disposent sur le crédit d'impôt recherche aux agents du ministère de l'économie chargés de la réalisation d'études économiques.

Article 53 bis, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Sébastien Huyghe (UMP), propose une définition légale du service postal d'envoi recommandé.

B. LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Les articles réunis sous cette rubrique ont été examinés par M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.

L'article 54 exclut du champ d'application du code minier les installations géothermiques « sans incidences pour l'environnement » et adapte les dérogations prévues pour les exploitations géothermiques « de minime importance ».

L'article 55 vise, d'une part, à simplifier et à moderniser les procédures environnementales relatives à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas annuels de mesures, d'autre part, à harmoniser la durée de validité des autorisations d'enregistrement et d'exploitation des carrières.

L'article 56 simplifie l'articulation entre les règles imposées aux installations hydrauliques par le droit de l'environnement et celles prévues par le droit de l'énergie.

L'article 56 bis, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son président, M. Jean-Luc Warsmann, vise à dispenser les projets d'activité de faible envergure respectant les engagements spécifiques d'une charte Natura 2000 de la procédure d'évaluation des incidences Natura 2000.

L'article 56 ter, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son président, M. Jean-Luc Warsmann, vise à permettre aux chambres d'agriculture de se porter maîtres d'ouvrage pour les projets de retenue d'eau ayant pour finalité l'irrigation agricole.

L'article 58 (supprimé), qui a été supprimé par la commission des lois de l'Assemblée nationale, visait à permettre à l'autorité gérant le registre

national des quotas d'émission de gaz à effet de serre de refuser l'ouverture d'un compte à une personne soumise à enquête.

C. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Les articles réunis sous cette rubrique ont été examinés par M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.

L'article 60 vise à suspendre le délai de prescription des actions en réparation en cas de saisine par un exploitant agricole de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs dans le cadre d'une procédure contentieuse.

Article 60 bis, qui résulte d'un amendement de M. Jean-Michel Clément (UMP), tend à préciser que le bailleur n'a pas l'obligation d'informer le preneur d'un bien immobilier agricole lorsque celui-ci est mis à disposition d'un groupement agricole d'exploitation en commun ou d'une société à objet principalement agricole.

L'article 62 tend à préciser, d'une part, que les éleveurs ont toujours la possibilité d'accéder aux marchés et foires aux bestiaux et, d'autre part, que les agriculteurs peuvent bénéficier d'étalements ou d'effacements de dettes sociales et fiscales dans le cadre de la procédure de règlement amiable des difficultés financières des exploitations.

L'article 63 (supprimé), supprimé lors de la discussion à l'Assemblée nationale, avait pour objet de prolonger de cinq à dix ans la durée de validité de l'agrément délivré à certains organismes agricoles pour distribuer des médicaments vétérinaires.

L'article 68 tend à harmoniser les utilisations des fonds de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction avec celles permises par le régime général applicable aux entreprises hors secteur agricole.

L'article 68 bis, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, à l'initiative conjointe de son rapporteur pour avis, M. Michel Raison (UMP), et de M. François Brottes (SRC), tend à permettre au propriétaire d'une parcelle boisée de moins de quatre hectares qui souhaite la mettre en vente d'en informer les propriétaires des parcelles boisées contiguës par un simple affichage en mairie.

L'article 68 ter A, qui résulte d'un amendement présenté en séance par le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Michel Raison (UMP), tend à préciser que le droit de préférence des propriétaires de parcelles boisées contiguës ne peut pas s'exercer sur des parcelles boisées à moins de 50 % ou comportant un bâtiment.

L'article 68 ter, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Patrice Verchère (UMP) et Charles de Courson (UMP), tend à créer en faveur du secteur viticole une exception à l'obligation de contractualiser pour une durée minimale.

L'article 68 quater, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative conjointe de MM. Michel Raison (UMP), Patrice Verchère (UMP) et Charles de Courson (UMP), tend à corriger une erreur de référence dans le code rural et de la pêche maritime relative à la sanction administrative de la méconnaissance de la contractualisation obligatoire.

L'article 68 quinquies, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Jean-Louis Christ (UMP), Patrice Verchère (UMP) et Charles de Courson (UMP), tend à préciser que, si le « contrat vendanges » ne précise pas la durée pour laquelle il est conclu, il dure par défaut jusqu'à la fin des vendanges.

D. L'ASSOULISSEMENT DU RÉGIME DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

Un seul des articles regroupés sous cette rubrique de la proposition de loi a été délégué au fond à votre commission. Il s'agit de **l'article 71**, tendant à autoriser la profession de géomètre-expert en qualité de salarié, qui a été examiné par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

E. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DES TRANSPORTS

Les articles réunis sous cette rubrique ont été examinés par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

L'article 72 simplifie les démarches administratives incombant aux entreprises de transport, en faisant obligation à l'administration fiscale de transmettre aux services du ministère chargés des transports les documents liés à la déclaration de capacité financière, et en permettant aux entreprises de transport de recourir à des organismes agréés pour délivrer certaines autorisations de transport international.

L'article 72 bis, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative conjointe de MM. Christian Jacob (UMP) et François Vannson (UMP), vise à élever au rang législatif la définition du poids maximal autorisé pour les poids lourds, et à fixer celui-ci à 44 tonnes pour cinq essieux, sauf exceptions prévues par voie réglementaire.

L'article 72 ter, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de M. François Vannson (UMP), prévoit une dérogation, pour les documentations techniques aéronautiques, à l'obligation de traduction en français des documents nécessaires à l'activité des salariés.

F. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DU TOURISME

Les articles réunis sous cette rubrique ont été examinés par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

L'article 73 étend le régime des stations classées de tourisme aux activités de tourisme industriel et d'affaires, transfère des préfets à Atout France la compétence pour décider du classement de toutes les catégories d'hébergements touristiques, à l'exception des meublés de tourisme, et clarifie le statut du directeur général d'Atout France.

L'article 74, d'une part, transfère la compétence pour décider du classement des meublés de tourisme du préfets aux organismes évaluateurs, à charge pour ceux-ci de transmettre leurs décisions aux comités départementaux du tourisme et, d'autre part, supprime toute date butoir pour le classement des meublés de tourisme.

L'article 74 bis, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son président, M. Jean-Luc Warsmann, revient sur une jurisprudence récente de la Cour de Cassation, pour permettre aux contrats de location saisonnière de comporter des clauses interdisant au locataire de posséder un animal familial.

L'article 74 ter, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Guy Geoffroy (UMP), tend à adapter la formation obligatoire que doivent suivre les exploitants de chambres d'hôtes désireux de servir des boissons alcoolisées dans le cadre d'une activité complémentaire de table d'hôtes.

G. LA SIMPLIFICATION DU DROIT DU LOGEMENT

Un seul des articles regroupés sous cette rubrique de la proposition de loi a été délégué au fond à votre commission. Il s'agit de **l'article 84**, tendant à clarifier et simplifier le régime de la vente des logements-foyers entre opérateurs de logement social, qui a été examiné par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

H. LES « DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE PONCTUEL »

Les articles réunis sous cette rubrique ont été examinés par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

L'article 86 supprime la date-butoir du 1^{er} janvier 2011 avant laquelle les chambres départementales des métiers et de l'artisanat qui le souhaitaient devaient se regrouper en une chambre régionale.

L'article 87 bis, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, M. Etienne Blanc (UMP), corrige une erreur de coordination entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement, concernant les associations agréées de protection de l'environnement.

L'article 90 tend à exonérer les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises de l'obligation de transmettre au ministre chargé de l'économie les rapports de leurs commissaires aux comptes signalant des manquements répétés aux délais maximum de paiement.

L'article 90 bis, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Catherine Vautrin (UMP), d'une part, transpose en droit interne certaines dispositions de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, d'autre part, proroge les accords interprofessionnels dérogatoires aux délais maximum de paiement pour certains secteurs d'activité « au caractère saisonnier marqué ».

L'article 93 bis, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, M. Etienne Blanc, prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les prescriptions relatives aux économies d'énergie pour les enseignes et préenseignes.

L'article 93 nonies (supprimé), qui a été adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Sébastien Huyghe (UMP) puis supprimé en séance publique, reprenait les dispositions de la proposition de loi visant à lutter contre les marchands de sommeil¹ adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 30 novembre 2010.

¹ Texte adopté n° 565 par l'Assemblée nationale et n° 143 (2010-2011) en instance devant le Sénat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. UNE PRÉFÉRENCE POUR DES LOIS DE SIMPLIFICATION SECTORIELLES

Dans son rapport de l'an dernier¹, M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis, avait indiqué ne pas être favorable à de nouvelles lois générales de simplification du droit, mais exprimé sa préférence pour des lois de simplification sectorielles. Son co-rapporteur pour avis, M. Martial Bourquin, le rejoint sur ce point cette année.

En cela, ils partagent les recommandations 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 »².

Certes, par rapport aux textes précédents, la présente proposition de loi est supposée avoir un champ plus circonscrit, puisqu'elle se limite à des dispositions bénéficiant aux acteurs économiques. Elle a été préparée par les Assises de la simplification, qui se sont tenues le 29 avril 2011, et par une deuxième mission confiée au mois de janvier 2011 par le Président de la République à M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur le thème de « la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi », qui a abouti au mois de juillet de cette même année³.

Toutefois, sous le couvert de cette thématique très générale, la présente proposition de loi apparaît, tout autant que les textes précédents de simplification du droit, comme un texte « fourre tout ».

Ce caractère de texte « *patchwork* » au domaine indéterminé est d'ailleurs confirmé par l'intitulé choisi, avec une certaine ingénuité, pour le dernier chapitre du titre II de la présente proposition de loi : « Diverses dispositions d'ordre ponctuel ». Il s'agit presque du mytique « projet de loi portant diverses dispositions d'ordre divers » que tout gouvernement a rêvé, un jour ou l'autre, de présenter au Parlement. **Vos rapporteurs pour avis regrettent qu'une proposition de loi d'initiative parlementaire soit porteuse d'une telle dérive.**

¹ Avis n° 6 (2010-2011) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Hervé Maurey, p. 36.

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

³ Rapport au Président de la République, « La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi », Jean-Luc Warsmann, juillet 2011.

B. LA CRAINTE D'UN EMBALLEMENT DU PROCESSUS DE SIMPLIFICATION

La présente proposition de loi a été déposée par M. Jean-Luc Warsmann le 28 juillet 2011, c'est-à-dire moins de trois mois après la promulgation de sa précédente proposition de loi de simplification, devenue la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification du droit et d'amélioration des procédures, et alors qu'aucune des 46 mesures d'application attendues pour celle-ci n'est encore parue.

Si ce rythme devait être soutenu à l'avenir, on aboutirait à une situation dans laquelle le Parlement serait saisi de manière quasi permanente d'un texte de simplification du droit, qui deviendrait le réceptacle naturel de toutes les dispositions législatives isolées ne trouvant pas à s'insérer dans d'autres supports législatifs.

Bien loin de lutter contre le phénomène d'inflation législative, les lois de simplification, par leur caractère « attrape-tout » et leur succession rapprochée, contribuent désormais à l'alimenter.

C. LE REGRET DE LA CONFIDENTIALITÉ DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Les propositions de lois de simplification du droit ne sont pas accompagnées d'études d'impact, celles-ci n'étant obligatoires que pour les projets de loi émanant du Gouvernement.

Toutefois, la présente proposition de loi a été soumise, comme la précédente, à l'examen du Conseil d'État en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution¹, qui dispose : « *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* ».

Mais cet avis du Conseil d'État, éminemment intéressant pour éclairer ce texte, n'a eu qu'une diffusion des plus restreintes. En effet, l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui précise les conditions de mise en œuvre de l'article 39 de la Constitution, prévoit seulement, dans son dernier alinéa, que « *l'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition* ». **Vos rapporteurs pour avis n'ont donc pas pu en avoir connaissance, et déplorent que le Sénat doive**

¹ « *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* ».

se contenter des extraits de l'avis que le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a jugé opportun de citer occasionnellement.

Vos rapporteurs pour avis regrettent le manque de transparence, sur ce point, des relations entre les deux chambres du Parlement et estiment que l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée devrait être modifié pour assurer une publicité plus large des avis du Conseil d'État sur les propositions de lois.

D. LE REJET D'UN TEXTE «FOURRE TOUT» COMPORTANT DES DISPOSITIONS CONTESTABLES

L'examen des dispositions qui ont été déléguées au fond à votre commission ou dont elle s'est saisie pour avis confirme leur caractère complètement disparate. Tantôt parfaitement anodines, comme celles des articles 68 *quater* ou 87 *bis* qui corrigent des erreurs de référence ou assurent des coordinations entre codes législatifs, tantôt, au contraire, lourdes de conséquences et allant bien au-delà de la seule simplification.

Trois articles soumis à l'examen de votre commission pour avis apparaissent particulièrement contestables.

1. L'allègement des obligations des entreprises en matière de responsabilité environnementale

L'article 10 vise à exonérer les filiales ou les sociétés contrôlées de l'obligation de publier des informations relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, si ces informations sont publiées par la société mère ou la société qui les contrôlent.

Or, le principe d'une obligation de transparence pour les entreprises en matière sociale et environnementale a été adopté, après de longues négociations et concertations, par le Parlement dans la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ».

Les deux modifications introduites en séance à l'Assemblée nationale constituent clairement des **reculs en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises** : l'une en matière de délais, l'autre en matière de périmètre des entreprises concernées.

Au-delà, même l'article initial de la proposition de loi peut constituer un recul significatif par rapport aux engagements du Grenelle II. En effet, le seul *reporting* de la société mère n'est pas suffisant, notamment dans le cas des filiales basées à l'étranger. Par ailleurs, il serait indéniablement plus difficile, pour toute personne désireuse d'obtenir ces données au sujet d'une

filiale, de trouver quelle est la société-mère et d'accéder à son rapport. Votre rapporteur pour avis souligne, à cet égard, que le but affiché de la présente proposition de loi est bien de simplifier les démarches et les procédures, mais pas seulement, à sens unique, pour les entreprises.

Votre rapporteur pour avis, M. Martial Bourquin, considère que la promotion d'un modèle « éco-responsable » est non seulement indispensable pour nos entreprises aujourd'hui, mais également que cela leur est profitable dans la perspective d'une mutation écologique de notre modèle de développement.

La crise que nous traversons ne doit pas faire oublier les exigences environnementales et sociales, qui ont souvent fait l'objet d'accord unanimes au moment du Grenelle de l'environnement et que certaines entreprises voudraient aujourd'hui remettre en cause.

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont déjà eu l'occasion de discuter longuement sur ce thème du *reporting* social auquel doivent aujourd'hui répondre les entreprises de plus de 500 salariés. On retrouve bien là un danger inhérent aux lois de simplification « fourre-tout », celui de revenir, subrepticement, au détour d'un véhicule législatif complexe, sur une avancée déjà acquise.

Votre rapporteur pour avis regrette cette stratégie qui entend prendre le Parlement à revers et lui forcer la main de manière inacceptable.

2. L'autorisation des poids lourds de 44 tonnes

L'article 72 *bis* vise à élever au niveau législatif la définition du poids maximal autorisé pour les poids lourds, fixé à 44 tonnes pour 5 essieux, sauf exceptions prévues par voie réglementaire. Il est issu de deux amendements identiques de M. Christian Jacob et M. François Vannson, adoptés en commission des lois. Il a été soutenu par le président de la commission, M. Jean-Luc Warsmann, qui a défendu cette idée dans son rapport au Président de la République sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi, remis le 6 juillet 2011 (proposition n° 7 pour le secteur des transports), et par M. Dominique Perben, président de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF).

Votre rapporteur pour avis, M. Martial Bourquin, considère que cet article additionnel n'a pas sa place dans cette proposition de loi pour des raisons de forme et de fond.

Sur la forme, il ne présente pas de lien avec les dispositions de la proposition de loi initiale, ce qui est contraire à la Constitution comme l'a

récemment rappelé le Conseil constitutionnel¹. Il s'agit donc d'un cavalier législatif, qui n'a pas sa place dans cette proposition de loi.

Par ailleurs, cet article ouvre un débat de fond sur l'évolution du secteur routier qui devrait être abordé dans un texte législatif spécifique. Votre rapporteur pour avis souhaite présenter succinctement les raisons qui rendent inacceptable la proposition des députés.

En premier lieu, cet article empiète volontairement et durablement sur le domaine réglementaire. Or les parlementaires n'ont de cesse de déplorer la propension des lois à traiter de matière réglementaire, la loi devant se concentrer sur les principes et les règles générales. Il est évident que la définition du poids et des dimensions n'appartient pas par nature au domaine de la loi selon la Constitution.

Cette extension du domaine de la loi n'est pas en soi inconstitutionnelle, mais elle n'est pas justifiée. Il revient actuellement au pouvoir réglementaire de fixer les règles en matière de poids et dimensions des camions, qui peut plus facilement les modifier que le pouvoir législatif pour tenir compte de l'évolution juridique et technologique.

**LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE A POSÉ LES RÈGLES
RELATIVES AUX POIDS LOURDS DE 44 TONNES**

Le décret n° 2011-64 du 17 janvier 2011 relatif au poids total autorisé des véhicules terrestres à moteur a modifié l'article R. 312-4 du code de la route afin d'autoriser sous conditions la circulation des poids lourds de 44 tonnes.

Ce décret autorise le passage de 40 à **44 tonnes** de la limite du poids total autorisé en charge des poids lourds :

- **immédiatement**, pour le transport des **produits agricoles et agroalimentaires** ;
- à la date de mise en application de l'**écovance poids lourds** (taxe poids lourds), soit 2013 selon les informations fournies par le Gouvernement, pour **tous les autres produits**.

Cette autorisation est assortie de l'obligation d'un **sixième essieu** pour les transports au-delà de 40 tonnes :

- à compter de 2014 pour les véhicules neufs ;
- pour tous les véhicules à compter de 2019.

En deuxième lieu, cet article ne tient pas compte des conclusions du rapport demandé par la loi dite Grenelle I et relatif l'impact des poids lourds de 44 tonnes à cinq essieux sur l'état des routes. Ce rapport, remis

¹ Cf. la décision n° 2011-640 DC du 04 août 2011, relative à la loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Cf également la décision n° 2011-641 DC du 08 décembre 2011 sur la loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

avec retard par le Gouvernement au Parlement, montrait que leur bilan socio-économique est très négatif : il varie entre + 16 et – 41 millions d’euros par an en retenant une hypothèse basse des coûts d’entretien routiers, et – 77 et - 134 millions d’euros dans une hypothèse haute. Ces piètres résultats s’expliquent essentiellement par l’impact très important de ce type de véhicules sur les routes : **le surcoût d’entretien des chaussées varie entre 414 et 507 millions d’euros par an.**

Par comparaison, l’impact de la généralisation des poids lourds 44 tonnes et 6 essieux est très positif, entre 335 et 406 millions d’euros par an, grâce à des gains nets pour l’entretien des routes oscillant entre 100 et 123 millions d’euros par an. La conservation du patrimoine routier fait l’objet d’une attention particulière de votre commission, qui s’est récemment alarmée de la dégradation du réseau routier¹.

LE SÉNAT A IMPULSÉ LA RÉFLEXION SUR LE POIDS LOURDS DE 44 TONNES MAIS LE GOUVERNEMENT N’A PAS RESPECTÉ SES ENGAGEMENTS

Lors de l’examen de la loi dite Grenelle I, le Sénat, sous l’impulsion de son rapporteur Bruno Sido, a demandé au Gouvernement un rapport « *décisionnel* » sur les enjeux et les impacts relatifs :

- d’une part, à la généralisation de l’autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes ;
- d’autre part, à la réduction de la vitesse à 80 kilomètres/heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroute et à leur interdiction de se dépasser sur ces axes.

Ce rapport comportait donc deux volets équilibrés, afin de ne pas encourir les reproches symétriques des défenseurs des poids lourds et des promoteurs des modes de transports alternatifs.

La loi a retenu cette disposition², mais le Gouvernement a tardé à produire ce rapport, qui a été communiqué en deux temps.

Le rapport du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) sur le 44 tonnes a tout d’abord été transmis aux assemblées parlementaires le 19 juillet 2011. Puis le rapport sur les enjeux et les impacts relatifs à la réduction de la vitesse à 80 km/h pour tous les poids lourds circulant sur autoroute et à leur interdiction de se dépasser sur ces axes a été transmis le 12 août 2011.

Le Gouvernement, contrairement aux engagements pris devant le Parlement, a donc pris l’initiative de modifier, le 17 janvier dernier par décret, les règles relatives au poids total autorisé des poids lourds avant même de communiquer les rapports prévus par la loi Grenelle I.

¹ Cf. le rapport d’information du groupe de suivi sur l’avant-projet consolidé de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), « Le schéma national des infrastructures de transport : des territoires à l’Europe », présidé par M. Louis Nègre, 8 juin 2011, n°592, p.14.

² Cf. l’article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement.

En troisième lieu, cet article envoie un message peu compatible avec les engagements du Grenelle de l'environnement, qui soutient les modes de transport alternatifs à la route. En effet, l'augmentation du tonnage des poids lourds risque de creuser l'avantage comparatif de ce mode de transport par rapport au fret ferroviaire, fluvial et maritime. En outre, le Gouvernement n'a pris aucune mesure réglementaire pour limiter la vitesse des poids lourds sur autoroutes et interdire leurs dépassements sur ces axes.

A court terme, votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement réunisse les acteurs professionnels pour étudier l'éventualité d'autres mesures compensatoires que le 6^{ème} essieu et modifie, le cas échéant, le décret du 17 janvier 2011. Il y a urgence car c'est en 2012 que se prennent les décisions d'achat des véhicules pour 2013-2014. En effet, votre rapporteur pour avis a constaté avec surprise que les responsables du secteur du transport routier n'avaient pas été pleinement associés à la rédaction du décret précité. Lors de leur audition devant votre rapporteur le 14 décembre dernier, ils ont indiqué que le sujet du 6^{ème} essieu aurait été introduit au dernier moment par le Ministère sans information préalable ni examen des autres mesures compensatoires possibles.

Ces mesures auraient pu consister à subordonner l'autorisation des camions de 44 tonnes à 5 essieux à la présence d'au moins 4 suspensions pneumatiques, ou à introduire de nouvelles règles pour éviter la surcharge des essieux (la France serait le seul pays en Europe à autoriser la charge à 13 tonnes par essieu, contre 11,5 tonnes dans la majorité des autres pays).

Les acteurs professionnels ont, par ailleurs, souligné les incidences techniques liées à l'obligation d'un sixième essieu, comme la forte diminution de la capacité des réservoirs ou le manque de place pour installer des grues.

A moyen terme, votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement présente un projet de loi sur la politique nationale des transports, afin de décliner et actualiser les principes du Grenelle de l'environnement et répondre aux défis de l'industrie française.

Enfin, il appelle également le Gouvernement à œuvrer pour une harmonisation en Europe pour instituer un camion « européen ». Seule la Grande Bretagne a imposé les 44 tonnes à 6 essieux, ce qui pourrait poser un problème pour la revente des poids lourds français 44 tonnes à 6 essieux, qui sont plus chers que leurs homologues à 5 essieux. Les acteurs professionnels mettent donc en garde contre le risque de créer une réglementation « *franco-française* » pénalisante pour les entreprises nationales.

En définitive, votre rapporteur pour avis considère qu'il ne revient pas au Parlement de pallier les carences du Gouvernement dans le traitement du dossier du poids lourds de 44 tonnes, en introduisant un article additionnel au détour d'une proposition de loi de simplification du droit.

3. La prorogation de dérogations aux délais maximum de paiement interentreprises

L'article 90 *bis*, qui résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Catherine Vautrin, d'une part, transpose en droit interne certaines dispositions de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, d'autre part, proroge les accords interprofessionnels dérogatoires aux délais maximum de paiement pour certains secteurs d'activité « *au caractère saisonnier marqué* ».

Si le premier volet de cet article additionnel ne soulève pas de difficultés, votre rapporteur pour avis, M. Martial Bourquin, estime que son second volet n'est pas acceptable.

Rappelons que l'article 21 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie prévoit que des accords interprofessionnels sectoriels peuvent instaurer un délai de paiement maximum supérieur au délai légal (on parle d'accords dérogatoires) à trois conditions :

– la motivation par des « *raisons économiques objectives et spécifiques à ce secteur* » ;

– ces accords doivent prévoir la réduction progressive du délai dérogatoire vers le délai légal et l'application d'intérêts de retard en cas de non-respect du délai dérogatoire ;

– la durée de ces accords ne doit pas dépasser le 1^{er} janvier 2012.

À la fin de 2009, avaient été homologués les accords concernant les secteurs suivants : jouet, bricolage, horlogerie-bijouterie-orfèvrerie-joaillerie, bâtiment et travaux publics, sanitaire-chauffage et matériel électrique, édition du livre, papeterie, fourniture et bureautique, pneumatiques, emballages et bouchages métalliques des conserves alimentaires, médicaments de prescription médicale facultative non remboursables, commerce des animaux de compagnie, produits et accessoires pour animaux de compagnie; deux/trois roues motorisées et quads, jardin amateur; outillage industriel - Quincaillerie industrielle, agrofourniture, agroéquipement, peintures, encres, couleurs, colles et adhésifs, optique lunetterie, tonnellerie, articles de sport, secteur de l'industrie graphique, pêche de loisirs, produits acier pour la construction, pisciculture continentale et marine, compléments alimentaires, commerce de gros de l'outillage automobile, armes et munitions pour la chasse, textile – habillement.

L'ensemble de ces accords représentent environ 20 % de l'économie française.

Or, l'article 90 *bis* rend à nouveau possible la conclusion d'accords interprofessionnels dérogatoires aux règles sur les délais de paiement à condition :

a) que ces accords concernent des biens et des services déjà couverts par un accord dérogatoire conclu conformément à l'article 21 de la loi de modernisation de l'économie ;

b) qu'il s'agisse de produits ou services dont la vente ou la prestation comporte un « *caractère saisonnier particulièrement marqué* » ;

c) que ces accords soient limités dans leur durée.

Ces accords doivent être conclus dans les sept mois suivant la publication de la loi et être homologués par décret, qui peut étendre leur application à tous les acteurs dont ils couvrent l'activité.

Votre rapporteur pour avis, qui a auditionné sur ce sujet le Médiateur des relations inter-entreprises, est convaincu qu'il serait parfaitement contreproductif de reconduire les dérogations aux délais de paiement admises par la loi de modernisation de l'économie, alors que les filières professionnelles concernées se sont organisées dans la perspective d'un retour aux délais de droit commun à compter du 1er janvier 2012.

Le critère de « *caractère saisonnier particulièrement marqué* » se prête à toutes les interprétations, et pourrait conduire, de proche en proche, à détricoter les règles encadrant le crédit inter-entreprises. En toutes hypothèses, il serait parfaitement abusif de voter une mesure aussi lourde de conséquences financières sur la trésorerie des entreprises, nécessitant un débat approfondi, au titre des « diverses mesures d'ordre ponctuel » d'un texte de simplification du droit.

*

*

*

La commission des lois du Sénat, saisie au fond de la présente proposition de loi, s'est réunie le mercredi 21 décembre 2011 antérieurement à votre commission pour avis. Elle a examiné deux questions préalables¹ présentées parallèlement par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, et par M. Jacques Mézard, président du groupe du rassemblement démocratique et social européen, qu'elle a décidé d'adopter.

S'ils partagent pour l'essentiel les critiques qui peuvent être adressées aux lois de simplification en général, et à la présente proposition de loi en particulier, vos deux co-rapporteurs pour avis n'en tirent pas les mêmes conclusions.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis, estime qu'il convient de marquer un coup d'arrêt à la dérive des lois de simplification, et a proposé à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire d'approuver le principe de la question préalable adoptée par la commission des lois.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis, considère que la présente proposition de loi constitue un certain progrès par rapport aux textes précédents de simplification du droit, dans la mesure où elle ne réunit que des dispositions concernant les acteurs économiques, et se rapproche ainsi de ce que devrait être une loi de simplification sectorielle. Il estime que le vote d'une question préalable par le Sénat serait une erreur, car cela reviendrait à couper court au débat pour donner directement le dernier mot à l'Assemblée nationale. Les sénateurs renonceraient ainsi définitivement à imprimer leur marque sur ce texte, qui aurait pu être rendu acceptable en supprimant ses articles les plus contestables et en améliorant celles de ses dispositions qui le méritaient.

Réunie le mercredi 21 décembre 2011, sous la présidence de M. Daniel Raoul, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, après avoir approuvé l'adoption d'une question préalable par la commission des lois, a décidé de ne pas procéder à l'examen des articles dont elle s'était saisie.

¹ Aux termes de l'article 44 du règlement du Sénat, la question préalable a pour objet de faire décider soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR M. MARTIAL BOURQUIN, RAPPORTEUR

Mardi 29 novembre 2011

– *Ministère des transports* : **M. Pierre-Hugues Schmit**, conseiller technique.

Mardi 6 décembre 2011

– *Médiation des relations inter-entreprises industrielles et de la sous-traitance* : **MM. Jean-Claude Volot**, médiateur et **Bertrand Rouzier**, juriste et **Mme Alexia Demirjian**, chef de cabinet ;

– *Fédération des entreprises publiques locales* : **M. Alexandre Vigoureux**, responsable du département juridique.

Mercredi 7 décembre 2011

– *Union sociale pour l'habitat* : **Mmes Dominique Pujols**, directrice des relations institutionnelles et **Francine Albert**, juriste.

Mardi 13 décembre 2011

– *La Poste* : **Mme Élisabeth Wall**, déléguée aux relations institutionnelles ;

– *Direction générale de l'aviation civile (DGAC)* : **M. Patrick Gandil**, directeur général ;

– *Syndicat national des pilotes de lignes* : **M. Yves Deshayes**, président ;

– *Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation* : **M. Gaëtan Rudant**, conseiller et **Mme Laurence Durand-Mille**, conseiller pour les relations avec le Parlement ;

– *Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative* : **M. Jean Burtin**, président et **Mme Danièle Bonnet**, directrice.

Mercredi 14 décembre 2011

– *Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)* : **M. Alain Griset**, président et **Mme Béatrice Saillard**, directeur des relations institutionnelles ;

– *Fédération nationale des transports routiers (FNTR)* : **M. Nicolas Paulissen**, délégué général adjoint ;

– *OTRE* : **M. Gilles Mathelie-Guiniet**, secrétaire national.

– *Conseil national des professions de l'automobile (CNPA)* : **M. Jacques Bruneel**, président des concessionnaires VI et **M. Emmanuel Puvis de Chavannes**, secrétaire général, branche véhicules industriels, utilitaires, cars et bus.

– *Fédération des entreprises de transport et logistique de France (TLF)* : **M. Claude Blot**, conseiller.

Par ailleurs, France Nature Environnement et Coop de France ont transmis des contributions écrites.

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR M. HERVÉ MAUREY, RAPPORTEUR

Mardi 22 novembre 2011

– *Union de la publicité extérieure (UPE)* : **M. Stéphane Dottelonde**, président et **Mme Nathalie Tureau-Mazic**, directrice juridique ;

– *Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE)* : **M. Patrice Voilqué**, président, **Mme Déborah Morin**, déléguée générale et **Me Pierre Bonfils**, avocat à la Cour ;

– *JC Decaux* : **M. Jean-Michel Geffroy**, directeur général produit et **Mme Véronique Simmler**, directeur juridique ;

– *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **MM. Jean-Louis Bal**, président et **Alexandre de Montesquiou**, conseiller.

Mercredi 7 décembre 2011

– *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire* : **MM. Nicolas Trift**, conseiller technique du cabinet de M. Bruno Le Maire, **Cyril Galy-Dejean**, attaché parlementaire, **Xavier Delomez**, responsable mission « Simplifions » et **Mme Camille Tubiana**, conseillère pour les relations avec le Parlement ;

– *Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement* : **MM. Pascal Berteaud**, directeur adjoint de cabinet et **Alexandre Valot**, conseiller ;

– *France nature environnement* : **Mme Sylvie Flatres**, chargée du suivi législatif et **M. Cyril Ronfort**, président d'Agir pour les paysages.