

N° 52

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la simplification de la vie des entreprises,

Par Mme Élisabeth LAMURE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2060, 2145 et T.A. 388

Sénat : 771 (2013-2014), 41, 51, 53, 59 et 60 (2014-2015)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE	5
II. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR VOTRE COMMISSION.....	7
EXAMEN DES ARTICLES	11
• CHAPITRE III Mesures en matière d'urbanisme et d'environnement	11
• <i>Article 7</i> Habilitation à prendre par ordonnance des mesures destinées à faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction	11
• <i>Article 7 bis</i> (article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme) Extension du champ des communes dans lesquelles sont possibles des dérogations au plan local d'urbanisme	21
• <i>Article 7 ter</i> Habilitation à prendre par ordonnances des mesures modifiant certaines dispositions de la loi ALUR	22
• <i>Article additionnel après l'article 7 ter</i> (article 46 de la loi de 10 juillet 1965 et article L. 721-2 du code de la construction et de l'habitation) Suppression de la mention de la surface habitable dans les promesses ou les actes de vente d'un lot de copropriété	27
• <i>Article 9 (supprimé)</i> (article L. 341-7 du code forestier) Réduction des délais d'obtention des autorisations pour la construction des canalisations de transport d'hydrocarbures et de produits chimiques passant par des espaces boisés	29
• <i>Article 10</i> (articles L. 221-1, L. 221-2 et L. 221-6 du code de l'énergie) Réforme du certificat d'économie d'énergie (CEE)	31
• <i>Article 11 bis A</i> (article L. 314-1-1 [nouveau] du code de l'énergie) Rétablissement du mécanisme de soutien financier	37
• <i>Article 20</i> (article L. 723-43 du code rural et de la pêche maritime) Transmission directe par la mutualité sociale agricole aux services fiscaux des informations nécessaires au remboursement partiel aux agriculteurs de la taxe intérieure de consommation	40
• CHAPITRE VI Autres mesures de simplification	43
• <i>Article 27</i> Habilitation à prendre par ordonnance des mesures pour transposer deux directives européennes relatives aux marchés publics et simplifier le droit de la commande publique	43
• <i>Article 28</i> Habilitation à prendre par ordonnance des mesures pour créer un nouveau statut pour les écoles d'enseignement supérieur relevant des chambres de commerce et d'industrie	47
• <i>Articles additionnels après l'article 28</i> (article L. 711-1-1 du code de commerce, section 5 [nouvelle] du Chapitre I ^{er} du Titre I ^{er} du Livre VII du code de commerce) Rapprochement des chambres de commerce et d'industrie territoriales au sein de la chambre de région	51
• <i>Article 29</i> Habilitation à prendre par ordonnance des mesures ayant pour objet la création d'un établissement public unique fusionnant UBIFRANCE et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)	52
• CHAPITRE VI BIS Secteur du tourisme	57

• Article 31 bis Habilitation à procéder à diverses simplifications dans le secteur du tourisme	57
• Article 34 (articles L. 121-15, L. 121-18-1, L. 121-22, L. 121-25 [nouveau], L. 121-34-2, L. 121-49, L. 121-87, L. 121-97, L. 121-98-1 [nouveau], L. 121-113 et L. 121-114 [nouveaux], L. 122-3, L. 141-1 du code de la consommation) Sécurisation de certaines dispositions de la loi n° 2014-344 relative à la consommation	61
• Article 34 bis (article L. 211-23 du code du tourisme) Amendes pénales et administratives applicables en cas de manquement aux règles de vente de voyages et de séjours	62
EXAMEN EN COMMISSION	65
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	75

Mesdames, Messieurs,

Soumis à la procédure accélérée, le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises a été déposé à l'Assemblée nationale le 25 juin dernier et adopté par les députés en première lecture le 22 juillet. 11 articles nouveaux ont été ajoutés aux 37 articles initiaux.

Au Sénat, le choix a été fait de renvoyer le projet de loi à une commission permanente, en l'occurrence la commission des lois, au lieu de créer une commission spéciale, comme ce fut le cas à l'Assemblée nationale. Néanmoins, selon un usage désormais établi concernant les textes de simplification, la commission des lois a délégué aux autres commissions permanentes du Sénat la responsabilité de l'examen des articles relevant de leurs compétences. Ainsi la commission des affaires économiques est responsable des articles 7, 9, 10, 11 bis A, 20, 28, 29, 31 *bis* et 34 *bis*.

Par ailleurs, elle s'est saisie strictement pour avis des articles 7 *bis*, 7 *ter*, 27 et 34.

I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE

Le projet de loi de simplification de la vie des entreprises, qui fait suite à la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 *habilitant le gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises*, s'inscrit dans le cadre de la **politique de simplification administrative et réglementaire**, qui constitue, on le sait, l'un des objectifs affichés par le Gouvernement pour améliorer la compétitivité des entreprises et favoriser la croissance de l'économie.

Sur un plan administratif, c'est le **Comité interministériel pour la modernisation de l'Etat** (CIMAP) qui pilote le programme transversal et triennal de simplification annoncé le 17 juillet 2013. Ce comité a notamment pour mission de veiller à mettre en œuvre concrètement les propositions de simplification faites par le **Conseil pour la simplification pour les entreprises**, créé le 8 janvier 2014 et co-présidé par le député Laurent Grandguillaume et Guillaume Poitrinal, chef d'entreprise et anciennement président du directoire d'Unibail Rodamco.

Ce Conseil a rendu publique une première série de **cinquante mesures de simplification** pour les entreprises le 14 avril 2014 et quatorze d'entre elles, de portée législative, ont été reprises dans le cadre d'un projet de loi d'habilitation relatif à la simplification de la vie des entreprises. Figurent dans ce texte des dispositions permettant d'étendre le titre emploi simplifié entreprises aux entreprises de 9 à 20 salariés, d'harmoniser les diverses acceptions de la notion de « jour » dans le code du travail, de développer le rescrit, en particulier dans le champ du code du travail, du code de la consommation ou du code général de la propriété des personnes publiques, de réduire le nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées ou encore de supprimer diverses obligations déclaratives dans le domaine fiscal.

Concernant plus spécifiquement les articles dont la commission des affaires économiques est saisie, le projet de loi d'habilitation relatif à la simplification de la vie des entreprises comporte principalement les dispositions qui suivent.

En matière d'urbanisme, l'article 7 entend modifier certaines procédures d'autorisation par voie d'ordonnance. Le premier point concerne la mise en place de modalités de participation du public alternatives à l'enquête publique pour l'autorisation de certains projets de construction ou d'aménagement. Il y est question également d'étendre les possibilités de déroger aux règles du PLU, lorsque ces règles font obstacle à la densification du bâti dans des cas bien identifiés, en particulier quand les règles de retrait par rapport aux limites séparatives restreignent considérablement l'occupation du terrain disponible. Enfin, l'article 7 souhaite limiter le nombre de places de stationnement que les PLU peuvent imposer, pour certaines catégories de logement comme les résidences universitaires et les centres d'hébergement des personnes âgées, et rendre possible des « bonus » de constructibilité pour favoriser la densification du bâti dans les zones d'entrée de ville ou les zones à dominante commerciale.

En matière de logement, l'article 7 ter vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures modifiant certaines dispositions de la **loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)**.

L'**article 9** tend à assouplir les procédures d'autorisation nécessaires à la construction et à l'exploitation de réseaux énergétiques empruntant des territoires forestiers.

Dans le domaine de l'**énergie**, l'**article 10** vise à mieux cibler et à simplifier la gestion du dispositif des certificats d'économie d'énergie en transférant l'obligation de la filière fioul domestique, portée aujourd'hui par les personnes physiques ou morales, soit environ 1 800 entreprises en pratique, vers d'autres intervenants. En outre l'**article 11 bis A** vise à préserver la viabilité financière de certaines installations de cogénération en rétablissant le dispositif introduit par la loi du 16 juillet 2013 à l'article

L. 314-1-1 du code de l'énergie : abrogé par le Conseil constitutionnel, ce mécanisme de soutien, nécessaire au plan économique est juridiquement réaménagé pour que ses conditions d'attribution soient strictement conformes aux exigences fixées par le juge constitutionnel.

L'article 27 vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures pour transposer deux directives européennes relatives aux **marchés publics** et pour simplifier le droit de la commande publique.

L'article 28 tend à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures destinées à créer **un nouveau statut pour les écoles d'enseignement supérieur relevant des chambres de commerce et d'industrie**.

L'article 29 prévoit le recours à une ordonnance, afin de fusionner, en un établissement public unique de l'État, l'Agence française pour les investissements internationaux et UBIFrance, agence française pour le développement international des entreprises.

L'article 31 *bis* tend à habilitier le Gouvernement à prendre diverses mesures de simplification dans le **secteur du tourisme**.

L'article 34 *bis* renforce les sanctions administratives et pénales pesant sur les **opérateurs de voyage** ne respectant pas la législation encadrant leurs activités.

II. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR VOTRE COMMISSION

La simplification de la vie des entreprises, défendue de longue date par l'actuelle majorité du Sénat, est **un objectif désormais largement partagé**.

Votre commission a donc abordé l'examen du présent projet de loi avec le **souci d'être constructive et de soutenir, voire même d'amplifier ou d'accélérer, les mesures qui lui paraissent correspondre aux besoins des entreprises et de notre économie**. Les amendements qu'elle propose d'adopter, sur lesquels votre rapporteur reviendra plus loin, attestent du caractère constructif de cette approche.

Pour autant, parce qu'au-delà des intentions affichées c'est la réalité des actes qui importent en premier lieu, votre rapporteure ne peut qu'exprimer une certaine **déception devant le manque d'ambition de ce texte** et devant la méthode suivie par le Gouvernement pour légiférer. Si, indéniablement, il y a des mesures utiles dans les articles dont votre commission s'est saisie, on n'en trouve aucune qui soit de nature à simplifier de façon significative la vie de nos entreprises. Il n'y a pas de mesure forte. Il n'y a **pas non plus d'effet démultiplicateur**, d'élan qui pourrait naître de la

rencontre de mesures individuellement modestes mais qui, ensemble, dessineraient une stratégie et des axes forts. On a affaire à une collection de mesures disparates et ponctuelles, des **micro-mesures dont l'impact sur les entreprises sera malheureusement microscopique.**

Peu ambitieux sur le fond, le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises est également **maladroit et confus sur la forme.**

D'une part en effet, **une grande partie des mesures proposées ne nécessite pas le recours à des ordonnances**, mais pourraient être mises en œuvre directement et plus simplement par le projet de loi lui-même, via une modification du droit en vigueur. Ainsi, paradoxalement, le recours aux ordonnances, qui se justifie par le besoin d'accélérer l'adoption de dispositions urgentes, apparaît ici comme un facteur de retard. C'est d'autant plus vrai que le Gouvernement demande des délais très longs, de neuf ou douze mois, pour prendre des ordonnances parfois très simples.

D'autre part, votre rapporteure déplore une **improvisation législative**, antinomique avec la stabilité et la lisibilité de la norme. Les problèmes sont en effet traités de manière pointilliste, en revenant sans cesse, par petites touches, sur les mêmes sujets, au lieu de poser les problèmes à plat et de les traiter en une fois de manière cohérente et globale. Par exemple, les sujets abordés à l'article 7 ont été abordés dans plusieurs textes au cours des mois précédents, qu'il s'agisse de la loi du 1er juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction, de l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement ou encore de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. On peut faire les mêmes remarques concernant l'article 7 *ter*, qui revient sur des dispositions de la loi ALUR ; de l'article 10 qui devrait se rattacher au projet de loi sur la transition énergétique en cours d'examen au Parlement ; de l'article 28, dont le thème aurait dû être traité sur l'enseignement supérieur et la recherche ; ou encore de l'article 34, qui corrige des erreurs formelles de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Au total, dans un souci d'opposition constructive et sans grand enthousiasme du fait des défauts de fond et de forme de ce projet de loi, votre commission a proposé d'amender les articles dont elle est saisie :

- en **supprimant les nombreuses demandes d'habilitation injustifiées**, et éventuellement pour les remplacer par des modifications directes du droit en vigueur. C'est le cas en ce qui concerne les 1° à 3° de l'article 7, les 2° à 4° de l'article 7 *ter*, de l'article 28, 1° et 3° à 6° de l'article 31 *bis* ;

- en **précisant le champ de certaines demandes d'habilitation**. C'est le cas pour le 4° de l'article 7 et le 1° de l'article 7 *ter*.

- en **replaçant les besoins des entreprises au centre des dispositifs envisagés** : ainsi, il est proposé, non pas de fusionner les deux opérateurs en

charge du soutien aux exportateurs et de l'attractivité mais de les rassembler dans un groupement d'intérêt public, c'est-à-dire une structure ouverte dont la vocation à regrouper efficacement des opérateurs aux statuts divers a été démontrée.

Elle a également introduit **quelques dispositions additionnelles ponctuelles** dans les articles 28 bis et 28 ter relatifs aux possibilités de fusion des chambres de commerces et d'industries territoriales au sein de la chambre de région.

*

*

*

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE III

Mesures en matière d'urbanisme et d'environnement

Article 7

Habilitation à prendre par ordonnance des mesures destinées à faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction

Commentaire : cet article vise à habiliter le Gouvernement à prendre quatre ordonnances pour faciliter la réalisation des opérations d'aménagement et de construction.

I. Le droit en vigueur

Les domaines du droit de l'urbanisme concerné par les quatre ordonnances prévues à cet article ont connu des évolutions importantes dans la période récente, sous l'effet de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la *mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*, de la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 *habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction* et de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*.

A. - La participation du public aux décisions prises sur les demandes de permis de construire ou d'aménager : une procédure lourde prenant la forme d'une enquête publique

Le I de l'article L. 122-1 du code de l'environnement prévoit que **certains projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés sont précédés d'une étude d'impact**. Il s'agit des projets qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

Les projets de construction et d'aménagement devant faire l'objet d'une étude d'impact

Des critères et des seuils définis par voie réglementaire et figurant au tableau annexé à l'article R. 122-2 permettent de déterminer précisément quels sont les projets de construction et d'aménagement devant faire l'objet d'une étude d'impact.

Par exemple, ce tableau annexé indique que, dans les communes non dotées d'un PLU ou bien dotées d'un PLU n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale permettant l'opération, les ZAC, les permis d'aménager et les projets de lotissements sont systématiquement soumis à une étude d'impact lorsque l'opération crée une SHON supérieure ou égale à 40 000 mètres carrés ou lorsque le terrain d'assiette couvre une superficie supérieure à 10 hectares. Ces projets sont en revanche soumis à la procédure dite de « cas par cas », en application de l'annexe III de la directive 85/337/CE, lorsque l'opération crée une SHON comprise entre 10 000 et 40 000 mètres carrés et que son terrain d'assiette couvre une superficie inférieure à 10 hectares (ou bien couvre un terrain d'assiette comprise entre 5 et 10 hectares et crée une SHON inférieure à 40 000 mètres carrés).

Aux termes du IV de ce même article L. 122-1, **la consultation du public est un préalable obligatoire à la décision administrative** pour les projets ainsi soumis à une étude d'impact. L'article L. 123-2 précise que, dans ce cas, la consultation du public prend la forme d'une **enquête publique**, sauf s'il s'agit d'un projet de création d'une ZAC ou d'un projet de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'État.

Par sa lourdeur (voir encadré suivant), l'enquête publique constitue une contrainte forte pour les porteurs de projet. Il n'est certes pas possible de se soustraire à toute forme de consultation du public, puisqu'il s'agit d'une obligation découlant à la fois de la Constitution et de conventions internationales signées par la France. On peut toutefois **s'interroger sur la justification d'une enquête publique obligatoire alors qu'il existe par ailleurs une procédure simplifiée de consultation du public prévue par le II de l'article L. 120-1-1**. Rappelons que cette procédure introduite dans le code de l'environnement par l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à *la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement* constitue une sorte de procédure de consultation par défaut, applicable aux autorisations individuelles pour lesquelles des dispositions législatives particulières n'ont pas été prévues.

Enquête publique versus consultation simplifiée du public

- **L'enquête publique : une procédure lourde**

L'enquête publique prévue par le code de l'environnement nécessite une décision d'ouverture et d'organisation de cette enquête, la désignation d'un commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif et la constitution du dossier soumis à l'enquête comportant l'ensemble des pièces et des avis requis par la réglementation. Le commissaire enquêteur doit permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet et de présenter ses observations au cours de l'enquête qui ne peut être inférieure à trente jours. Il doit rendre son rapport et ses conclusions motivées dans les trente jours suivants la clôture de l'enquête et sa prestation donne lieu à une indemnisation notifiée et assumée par la personne responsable du projet.

- **La consultation du public prévue par le II de l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement : une procédure très ramassée**

Le dossier de demande d'autorisation est mis à disposition du public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée.

Au plus tard à la date de la mise à disposition de l'information prévue à l'alinéa précédent, le public est informé, par voie électronique, des modalités de la procédure de participation retenues.

Les observations du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité publique concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à trois jours à compter de la date de clôture de la consultation.

B. - Le régime des dérogations aux règles de constructibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) visant à densifier le bâti

L'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au *développement de la construction de logement*, prise sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 *habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction*, a créé un régime de dérogation à certaines des règles posées par les PLU dans le but de rendre possibles certains projets de constructions sans qu'il soit nécessaire de modifier au préalable le PLU.

L'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme précise le champ d'application de ce régime dérogatoire, qui est une faculté ouverte aux communes ou aux EPCI compétents en matière de PLU :

- **d'un point de vue géographique**, ce régime est applicable seulement dans les **communes caractérisées par un écart important entre l'offre et la demande de logements**, à savoir celles appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts (**communes soumises à la taxe sur les logements vacants**) et celles de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (« **villes champignon** ») ;

- **la dérogation peut porter uniquement sur les règles d'urbanisme expressément et limitativement énumérées par la loi** (voir encadré ci-dessous).

**Les dérogations prévues par l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme :
une liste limitative**

En tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée :

1° **Déroger aux règles relatives au gabarit et à la densité** pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à **dépasser la hauteur maximale** prévue par le règlement, sans pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante calculée à son faitage et sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ;

2° **Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation** d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement. Si le projet est contigu à une autre construction, elle peut également déroger aux règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au 1° ;

3° **Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant** par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant ;

4° **Déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements** lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité.

C. - Les obligations en matière d'aires de stationnement imposées par les PLU

Le code de l'urbanisme fixe deux ensembles de normes en matière de réalisation d'aires de stationnement.

Le premier ensemble (articles L. 123-1-12 et L. 123-13 ; voir encadré ci-dessous) **détermine quelles sont les obligations minimales et maximales de réalisation de places de parking que le PLU peut imposer lors de la construction d'immeuble en fonction de la destination, de la nature et de l'emplacement des constructions.** Ces règles visent à concilier deux objectifs potentiellement conflictuels : garantir l'existence d'un nombre de places de parking suffisant pour répondre aux besoins des habitants ; limiter l'impact de la réalisation des aires de parking sur le coût de la construction et la consommation d'espace.

Les obligations relatives aux aires de stationnement

Les règles relatives aux obligations en matière d'aires de stationnement sont principalement inscrites à l'article L. 123-1-12 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 137 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Ces dispositions législatives autorisent les PLU à :

- imposer la réalisation [d'un nombre minimum] d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés lors de la construction d'un immeuble ;

- fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation, lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent.

L'article L. 123-1-13 permet de s'écarter des valeurs plancher prévues par les PLU dans des cas précis : il ne peut en effet, nonobstant toute disposition du PLU, être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État. Les plans locaux d'urbanisme peuvent même ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements. L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas non plus applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État.

Comme cela a été rappelé précédemment, dans un souci de souplesse et d'adaptabilité des règles d'urbanisme, l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement a mis en place **un second ensemble de règles pour préciser les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut déroger aux obligations**

qu'elle a elle-même définies dans le PLU en matière de stationnement afin d'autoriser :

- la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ;

- la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant ;

- la construction de logements situés à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité.

D. - Les possibilités de construction et d'aménagement dans les entrées de ville et les zones à dominante commerciale

Le code de l'urbanisme définit des catégories génériques de zone : zones urbaines, à urbaniser, agricoles, naturelles ou forestières. Il appartient ensuite à chaque document d'urbanisme de décliner ces zones en les spécifiant, notamment en déterminant les destinations des constructions admises ou exclues.

La notion de zone à dominante commerciale, si elle n'existe pas en tant que telle dans le droit de l'urbanisme, peut aisément être définie à partir des notions existantes : sera considérée comme étant à dominante commerciale, la zone où on observe la présence prépondérante de constructions dont la destination est commerciale au sens de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme.

La notion d'entrée de ville, bien que déjà présente dans le code de l'urbanisme aux articles L. 121-1, L. 122-1-4, L. 122-1-9, L. 123-1-4 et L. 123-12, n'y est jamais précisément définie. On utilise parfois cette expression pour désigner les portions du territoire d'une commune qui se trouvent de part et d'autre des voies d'accès à cette commune, zones qui sont d'ailleurs soumises à un régime d'inconstructibilité prévu à l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme. En une acception plus large mais pour l'instant dénuée de contenu juridique précis, les entrées de ville désignent des zones d'activité en limite extérieure des communes ou de leurs zones agglomérées.

Les zones à dominante commerciale ou les espaces susceptibles d'être considérés comme relevant des entrées de ville, qui n'ont pas de définition dans le code de l'urbanisme, ne bénéficient évidemment d'aucun régime spécifique en termes de règles de constructibilité. Ce sont les règles générales du règlement des plans locaux d'urbanismes, précisées à l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme qui s'appliquent à eux. En particulier, il

n'existe pas de mécanisme spécifique à ces zones permettant d'octroyer un « bonus de constructibilité » et analogue aux mécanismes prévus aux articles L. 127-1 et L. 128-1 du code de l'urbanisme.

II. Le projet de loi initial

Dans le but de faciliter la réalisation des opérations d'aménagement et de de construction :

- le 1° de l'article 7 autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance permettant **la participation du public à l'élaboration de décisions prises sur les demandes de permis de construire ou d'aménager selon des modalités alternatives à l'enquête publique ;**

- le 2° autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance étendant **le champ d'application du régime de dérogations aux règles des PLU prévu à l'article L. 123-5-1** du code de l'urbanisme. **L'extension est géographique**, puisque le régime dérogatoire s'appliquerait également aux communes auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. **L'extension porte aussi sur la nature des règles sujettes à dérogation**, puisque seraient concernées également les règles de retrait par rapport aux limites séparatives et aux travaux d'agrandissement de la surface des logements ;

- le 3° autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance permettant de **limiter le nombre de places de stationnement que les PLU peuvent imposer, pour certaines catégories (lesquelles ?) de logement ou d'hébergement**, en fonction de leur accessibilité par les transports publics réguliers et en tenant compte de la qualité de leur desserte ;

- le 4° autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance visant à favoriser, par **l'établissement de règles particulières de hauteur ou de gabarit, selon la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme, le développement de projets de construction ou d'aménagement situés en entrée de ville ou dans des zones à dominante commerciale**, lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent et que l'opération répond à un objectif de mixité fonctionnelle.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Considérant qu'une partie des objectifs du 2° de l'article 7 pouvaient être atteints immédiatement par une modification de l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme sans qu'il soit besoin de passer la une ordonnance, les députés, sur proposition du groupe UMP, ont restreint le champ de l'ordonnance prévue au 2° et créé un article additionnel, numéroté 7 *bis*, qui modifie l'article L. 123-5-1 (voir ci-dessous).

IV. La position de votre commission

Concernant la méthode suivie pour légiférer, votre commission rappelle que les sujets abordés aux 2°, 3° et 4° de l'article 7 ont précédemment été abordés dans plusieurs textes du Gouvernement :

- le 2° était en effet traité dans l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction et a donné lieu à l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, prise sur le fondement de l'article 1^{er} ;

- le 3° a été traité dans l'article 137 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;

- le 4°, compte tenu de sa thématique, aurait logiquement dû être traité dans ces mêmes textes.

Le fait que le Gouvernement, au bout de quelques mois à peine, ouvre de nouveau ces sujets témoigne d'un manque de rigueur dans l'élaboration des textes et d'une certaine incapacité à poser à plat les questions à traiter pour leur apporter une réponse cohérente et approfondie. Alors même qu'il y a urgence à relancer la construction de logements, le Gouvernement remet son ouvrage sur le métier tous les six mois en moyenne et fait se succéder des textes partiels qui perturbent la visibilité des réformes et leur appropriation par les acteurs privés et publics de l'urbanisme et du logement. L'improvisation législative est antinomique de la stabilité et la lisibilité de la norme, qualités cependant indispensables pour relancer la construction.

Concernant plus spécifiquement le recours aux ordonnances pour atteindre les objectifs visés, votre commission estime que, s'agissant de modifications normatives relativement circonscrites et techniques simples à réaliser, il est préférable que le projet de loi modifie directement lui-même le droit existant plutôt que de s'en remettre à une habilitation à légiférer qui va allonger les délais au lieu de les réduire. Sur proposition de sa rapporteure, elle a adopté plusieurs amendements en ce sens.

A. - Pour ce qui est de la consultation du public sur les projets de construction et d'aménagement pouvant avoir une incidence environnementale

Le champ de l'habilitation n'est pas clairement délimité. Le 1° de l'article 7 vise la participation du public à l'élaboration de décisions prises sur les demandes de permis de construire ou d'aménager, mais sans dire de quelles décisions il s'agit.

Interrogé sur le fait de savoir quels sont exactement les projets de construction et d'aménagement pour lesquels la consultation du public pourrait prendre la forme d'une consultation simplifiée, le Gouvernement a

apporté la précision suivante : « *Il s'agirait de prévoir que font l'objet d'une mise à disposition du public dans les conditions prévues par le II, et éventuellement le III, de l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement, les projets de travaux, de construction ou d'aménagement soumis à permis de construire et à permis d'aménager et à étude d'impact après un examen au cas par cas* ».

Si l'on souhaitait maintenir l'habilitation à légiférer dans ce domaine, il conviendrait au minimum d'apporter cette précision.

Votre commission estime cependant qu'il n'y a pas besoin d'ordonnance pour réaliser cette modification. Votre commission a adopté **deux amendements identiques**, présenté l'un par M. Gérard Cornu, rapporteur de la commission du Développement durable, et l'autre, par votre rapporteure pour indiquer à l'article L. 123-2 du code de l'environnement pour indiquer que sont concernés par la consultation simplifiée du public les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une étude d'impact après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

B.- Concernant les dérogations aux règles de retrait par rapport aux limites séparatives

Sur proposition de sa rapporteure, votre commission a remplacé l'habilitation à légiférer prévue au 2° de l'article 7 en insérant directement à l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme une disposition permettant de déroger aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État, pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant et ne crée pas de gêne anormale pour les constructions ou les propriétés voisines.

C. - Concernant les obligations relatives aux aires de stationnement :

Interrogé sur le fait de savoir quelles sont les catégories de logements et d'hébergements pour lesquels il est envisagé d'introduire des plafonds limitant le nombre de places de stationnement exigées, le Gouvernement a indiqué qu'il s'agit des logements-foyers et des résidences universitaires. Les établissements visés étant clairement identifiés, votre commission a estimé, sur proposition de son rapporteur, qu'il lui était possible de supprimer l'habilitation à légiférer prévue au 3° de l'article 7 pour la remplacer par une modification directe de l'article L. 123-1-13 du code de l'urbanisme.

D. - Concernant le recours à la procédure de modification simplifiée du PLU pour établir des règles particulières de hauteur ou de gabarit pour stimuler les projets de construction ou d'aménagement en entrée de ville ou dans des zones à dominante commerciale

Dans sa rédaction initiale et confirmée par l'Assemblée nationale en première lecture, le dispositif mentionné au 4° de l'article 7 est apparu à votre rapporteure assez nébuleux. L'objectif visé et les moyens pour le réaliser n'apparaissaient pas clairement.

Invité à préciser la nature du dispositif envisagé par cette ordonnance, le Gouvernement a cependant apporté des précisions utiles : *« Le bonus de constructibilité prévu ici est une possibilité ouverte à toutes les collectivités dotées d'un PLU de se doter, dans le cadre de la procédure la plus simple possible, d'un outil permettant de favoriser la densification et la mixité fonctionnelle. (...) Ce bonus de constructibilité aura ainsi un régime similaire à celui prévu à l'article L. 128-1 pour les constructions répondant à des critères de performance énergétiques ou environnementales ».*

Pour mémoire, le dispositif de l'article L. 128-1 permet de majorer les droits à construire pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération, en autorisant un dépassement des règles relatives au gabarit résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document.

Si c'est effectivement l'objectif recherché, il s'agit là d'une mesure intéressante pour densifier le bâti dans les zones à dominante commerciale et dans les entrées de ville. Il est cependant nécessaire de revoir complètement la rédaction du 4° de l'article 7 pour que le champ de l'habilitation corresponde précisément à cet objectif. Votre commission a adopté une proposition d'amendement en ce sens à l'initiative de votre rapporteure.

<p>Votre commission pour avis a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 7 bis
(article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme)

Extension du champ des communes dans lesquelles sont possibles des dérogations au plan local d'urbanisme

Commentaire : cet article inscrit à l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme les dispositions entrant dans le champ de l'habilitation à légiférer prévue au 2° de l'article 7.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Sur proposition de Mme Laure de La Raudière et des membres du groupe UMP, les députés ont inscrit à l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme une partie des dispositions entrant dans le champ de l'habilitation à légiférer prévue au 2° de l'article 7, à savoir :

- l'extension du champ géographique de l'article L. 123-5-1 aux communes visées à l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Il s'agit des communes situées dans des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. La liste de ces communes est fixée par le décret en Conseil 2013-689 du 30 juillet 2013. Cette extension du champ de l'article L. 123-5-1 permet d'utiliser les possibilités de dérogations de l'article L. 123-5-1 dans 210 communes supplémentaires, qui ne figurent pas dans les zones les plus tendues, mais où se pose un problème d'insuffisance de l'offre de logements ;

- l'extension au cas de l'agrandissement de la surface d'un logement de la possibilité de déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement.

II. La position de votre commission

Votre commission approuve la décision des députés d'inscrire dans le code de l'urbanisme des dispositions qui ne justifiaient pas le recours à une ordonnance.

Dans le même esprit, elle a adopté une proposition d'amendement de votre rapporteur qui, faisant suite à la suppression complète de l'habilitation à légiférer prévue au 2° de l'article 7, insère à l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme une disposition permettant de déroger aux règles de retrait par rapport aux limites séparatives sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant et ne crée pas de gêne anormale pour les constructions ou les propriétés voisines.

Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 7 ter

Habilitation à prendre par ordonnances des mesures modifiant certaines dispositions de la loi ALUR

Commentaire : cet article vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures modifiant certaines dispositions introduites par la loi ALUR.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 721-2 du code de la construction et de l'habitation, créé par l'article 54 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR, vise à renforcer l'information de l'acquéreur d'un bien immobilier à usage d'habitation soumis au statut de la copropriété. Il prévoit qu'en cas de **vente d'un lot** ou d'une fraction de lot ou de cession d'un droit réel immobilier relatif à un lot ou à une fraction de lot d'un immeuble bâti à usage total ou partiel d'habitation et soumis au statut de la copropriété, **sont annexés à la promesse de vente** ou, à défaut, à l'acte authentique de vente, **les documents suivants** :

- des documents relatifs à **l'organisation de l'immeuble** (la fiche synthétique de la copropriété¹ ; le règlement de copropriété, l'état descriptif de division et les actes les modifiant, s'ils ont été publiés² ; si le vendeur en

¹ Pour la remise de cette fiche, le IV de l'article 54 de la loi ALUR prévoit une entrée en vigueur progressive en fonction du nombre de lots dans la copropriété.

² En application de l'article 13 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, le règlement de copropriété et ses modifications ne sont opposables que s'ils ont été publiés au fichier immobilier tenu par le service chargé de la publicité foncière.

dispose, les procès-verbaux des assemblées générales des trois dernières années) ;

- des documents relatifs à **la situation financière de la copropriété et du copropriétaire vendeur** (le montant des charges courantes du budget prévisionnel et des charges hors budget prévisionnel payées par le vendeur au titre des deux dernières années ; les sommes pouvant rester dues par le vendeur au syndicat des copropriétaires et celles dues au syndicat par l'acquéreur ; l'état global des impayés de charges au sein du syndicat et de la dette vis-à-vis des fournisseurs ; lorsqu'il existe un fonds de travaux, le montant de la part du fonds rattachée au lot et le montant de la dernière cotisation au fonds versée par le vendeur) ;

- le **carnet d'entretien de l'immeuble** ;

- une attestation comportant la **mention de la superficie de la partie privative et de la surface habitable** du lot ou de la fraction de ce lot ;

- une **notice d'information relative aux droits et obligations des copropriétaires** ainsi qu'au **fonctionnement des instances du syndicat de copropriété** ;

- le cas échéant, le **diagnostic technique global** prévu à l'article L. 731-1 du code de la construction et de l'habitation et le **plan pluriannuel de travaux** prévu à l'article L. 731-2 du même code.

L'article L. 721-2 prévoit qu'à défaut d'annexion à la promesse de vente ou à l'acte authentique de vente, l'acquéreur reconnaît que le règlement de copropriété, le carnet d'entretien et l'état descriptif de division lui ont été remis par le notaire ou le vendeur.

En application de **l'article L. 721-3 du code de la construction et de l'habitation**, créé par l'article 54 de la loi ALUR, lorsque les documents précités, à l'exception du carnet d'entretien, de la notice d'information et du diagnostic technique global, ne sont **pas annexés à l'acte notifié**, le **délai de rétractation ou de réflexion** de sept jours **ne court qu'à compter du lendemain de la communication des documents à l'acquéreur**.

L'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, modifié par l'article 54 de la loi ALUR, prévoit que toute promesse unilatérale de vente ou d'achat, tout contrat réalisant ou constatant la vente d'un lot ou d'une fraction d'un lot doit désormais **mentionner la surface habitable en plus de la superficie de la partie privative du lot**. La nullité de l'acte peut être invoquée en cas d'absence de mention de la superficie de la partie privative du lot.

Surface « Loi Carrez » /surface habitable

La superficie de la partie privative dite « surface Loi Carrez » est définie à l'article 4-1 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Elle correspond à « la superficie des planchers des locaux clos et couverts après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escalier, gaines, embrasures de portes et de fenêtres. Il n'est pas tenu compte des planchers des parties des locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre ».

La surface habitable est définie à l'article R. 111-2 du code de la construction et de l'habitation. Elle correspond à « la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres ». En sont exclus « les combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article R. 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni les parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre ».

L'article L. 551-1 du code de la construction et de l'habitation, créé par l'article 77 de la loi ALUR, participe à la lutte contre les « marchands de sommeil ». Il prévoit que le notaire chargé d'établir l'acte de vente d'un bien immobilier à usage d'habitation ou d'un fonds de commerce d'un établissement recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement, doit vérifier si l'acquéreur a été condamné à une peine d'interdiction d'acheter un bien immobilier à usage d'habitation ou un fonds de commerce ayant les caractéristiques précitées. Pour cela, le notaire envoie l'état civil de l'acquéreur à l'Association pour le développement du service notarial qui interroge le casier judiciaire. Ce dernier répond dans les 24 heures. Si l'acquéreur a été condamné à la peine précitée, l'acte authentique n'est pas signé et l'avant-contrat de vente est réputé nul et non avenue aux torts de l'acquéreur. La vente peut toutefois avoir lieu si l'acquéreur atteste que le bien est destiné à son occupation personnelle.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale en séance publique d'un **amendement du Gouvernement**. Alerté par les professionnels des difficultés rencontrées dans l'application de certaines dispositions de la loi ALUR et en particulier des retards rencontrés dans les transactions immobilières, le Gouvernement souhaite procéder à l'ajustement de plusieurs dispositions introduites par la loi ALUR.

Aussi, le Gouvernement demande-t-il à être habilité à prendre par ordonnances :

- des mesures tendant à **faciliter les modalités d'information des acquéreurs d'un lot en copropriété et à en préciser le champ d'application (1°)**. Dans l'exposé des motifs de son amendement, le Gouvernement a précisé que les articles L. 721-2 et L. 721-3 du code de la construction et de l'habitation pourraient être complétés afin de permettre la communication sous forme dématérialisée des documents, notamment les plus volumineux, qui doivent être fournis à l'acquéreur. Il a également

indiqué qu'une adaptation du champ d'application de l'obligation d'information serait souhaitable s'agissant des lots secondaires d'immeubles à usage total ou partiel d'habitation (ex. caves, garages...);

- des mesures tendant à **définir les modalités d'entrée en vigueur de l'obligation d'annexer à l'acte de vente le règlement de copropriété, l'état descriptif de division ainsi que les actes les modifiant, lorsqu'ils ont été publiés (2°)**. Dans l'exposé des motifs de son amendement, le Gouvernement propose une entrée en vigueur progressive de cette obligation afin de « *donner le temps aux professionnels pour qu'ils incitent les syndicats de copropriétaires à établir les règlements ou à les actualiser* » ;

- des mesures tendant à **harmoniser les obligations de mention de superficie et de surface dans les promesses et actes de vente d'un lot de copropriété** prévues à l'article 46 de la loi du 10 juillet 1965 précitée (3°). Le Gouvernement justifie dans l'exposé des motifs de son amendement, son souhait d'harmonisation, par les difficultés susceptibles de résulter du double mesurage (risque de confusion, erreur sur la mesure à retenir en cas de mise en location du bien, augmentation du contentieux) ;

- des mesures tendant à **préciser les délais et les modalités d'entrée en vigueur de l'obligation pour les notaires de consulter le casier judiciaire afin de vérifier si l'acquéreur a été condamné à une peine d'interdiction d'acheter un bien immobilier (4°)**.

L'article 36 du présent projet de loi prévoit que ces ordonnances devront être prises dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi.

III. La position de votre commission

Votre commission ne peut que se féliciter que le Gouvernement ait enfin pris conscience des difficultés rencontrées par les professionnels dans l'application de la loi ALUR.

A. Sur l'information de l'acquéreur

Votre rapporteure s'est interrogé sur l'opportunité de recourir à une ordonnance plutôt que de modifier directement les articles L. 721-2 et L. 721-3 du code de la construction et de l'habitation visés par l'ordonnance prévue au 1°.

Le Gouvernement lui a indiqué que le recours aux ordonnances était justifié par le souci de prendre le temps de la concertation avec les professionnels de l'immobilier sur des dispositions qui ont donné lieu à de nombreuses critiques.

Votre commission, sur proposition de sa rapporteure, a décidé de ne pas revenir sur le principe de légiférer par ordonnance. Toutefois, considérant qu'en l'état actuel, le champ d'application de l'ordonnance était imprécis, elle a proposé, à son initiative, de préciser le champ de la demande d'habilitation. Ainsi, le Gouvernement pourrait prendre des mesures qui facilitent les modalités d'information de l'acquéreur et qui **précisent le champ d'application de l'information de l'acquéreur uniquement en cas de cession d'un lot secondaire** (ex. cave, garage).

B. Sur les modalités d'entrée en vigueur de la remise du règlement de copropriété et de ses états modificatifs

L'article 4 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoyait déjà que l'acte réalisant ou constatant le transfert de propriété d'un lot ou d'une fraction de lot doit mentionner expressément que l'acquéreur a eu préalablement connaissance, s'ils ont été publiés, du règlement de copropriété et des actes modificatifs. L'article L. 721-2 du code de la construction reprend cette obligation. Ainsi, en application de cet article, soit le règlement de copropriété ou ses actes modificatifs n'ont pas été publiés, et ils n'ont pas à être annexés, soit ils ont été publiés et rien ne s'oppose à leur remise à l'acquéreur. L'entrée en vigueur de cette disposition a mis en évidence de réelles difficultés dans la mise à jour des modifications du règlement de copropriété.

Outre les difficultés juridiques que pose la demande de retarder l'entrée en vigueur d'une disposition déjà entrée en vigueur, votre rapporteur a estimé sur le fond que cette proposition **n'était pas la solution la plus pertinente pour remédier aux difficultés de mise à jour des règlements dès lors qu'aucune obligation de publier ces règlements ou leurs modifications n'avait été prévue par ailleurs**. C'est pourquoi, votre commission, à l'initiative de votre rapporteur, a proposé de **supprimer la demande d'habilitation**.

Votre commission invite cependant le Gouvernement à **mener rapidement une réflexion avec les professionnels** concernés pour inciter les syndicats à publier le règlement de copropriété lorsqu'il fait défaut, ou à mettre à jour dans les meilleurs délais les modifications de ces règlements.

C. Sur l'harmonisation des mentions de surface dans les promesses ou les actes de vente d'un lot de copropriété à l'article 46 de la loi du 10 juillet 1965

Votre commission, à l'initiative de votre rapporteur, a considéré qu'une **demande d'habilitation n'était pas nécessaire** et a en conséquence, proposé de **modifier directement le droit en vigueur**.

D. Sur le délai et les modalités d'entrée en vigueur de l'obligation pour les notaires d'interroger le casier judiciaire afin de vérifier si l'acquéreur a ou non été condamné à une peine d'interdiction d'acheter un bien immobilier

Actuellement, l'Association pour le développement du service notarial doit se connecter manuellement au site Internet du casier judiciaire pour remplir la demande de vérification de l'existence d'une interdiction d'acheter. Ces opérations pouvant prendre du temps, le Conseil supérieur du notariat a indiqué au Gouvernement qu'elle souhaitait mettre en place une interface automatisée entre sa plateforme informatique et le casier judiciaire. Cette interface permettra de fluidifier les échanges et donc de gagner du temps. Selon le Gouvernement, une information de la CNIL et un acte réglementaire seraient nécessaires.

Une **demande d'habilitation n'étant pas justifiée s'agissant de mesures règlementaires**, votre commission, à l'initiative de votre rapporteur, a en conséquence proposé de **supprimer cette demande d'habilitation**.

En conséquence, votre commission a adopté un amendement précisant la première demande d'habilitation et supprimant les trois autres.

Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 7 ter
(article 46 de la loi de 10 juillet 1965 et article L. 721-2 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression de la mention de la surface habitable dans les promesses ou les actes de vente d'un lot de copropriété

Commentaire : cet article supprime la mention de la surface habitable dans les promesses ou les actes de vente d'un lot de copropriété.

I. Le droit en vigueur

Sur ce point, voir le commentaire de l'article 7 *ter*.

II. La position de votre commission

L'obligation de mentionner la surface habitable dans les promesses de vente et dans les actes de vente a été introduite lors de l'examen en première lecture de la loi ALUR en séance publique par un amendement du rapporteur M. Claude DILAIN, avec l'avis favorable du Gouvernement. Faute de pouvoir harmoniser les deux surfaces¹ – surface Loi Carrez et surface habitable –, le rapporteur avait proposé que l'acte de vente mentionne ces deux surfaces afin notamment de faciliter la mise en location du bien en donnant au propriétaire dès l'achat de son bien une information essentielle du contrat de bail.

Or, contrairement à l'effet recherché de simplification, il apparaît que la mention des deux surfaces pourrait en pratique être source de difficultés. En effet, en cas d'erreur de mesurage, le locataire pourrait se retourner contre le propriétaire mais ce dernier ne pourrait pas se retourner contre l'expert, l'expertise ayant été demandée par le précédent propriétaire.

Par coordination avec l'amendement de suppression de la demande d'habilitation prévue au 3° de l'article 7 *ter* du présent projet de loi, votre commission a adopté à l'initiative de votre rapporteur un amendement rétablissant l'article 46 de la loi de 10 juillet 1965 dans sa version antérieure à la loi ALUR et supprimant par coordination cette mention à l'article L. 721-2 du code de la construction et de l'habitation.

Votre commission invite toutefois le Gouvernement à poursuivre sa réflexion afin de trouver une définition unique de la surface qui conviendrait dans tous les cas.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter l'article additionnel résultant de l'amendement qu'elle a adopté.

¹ Lors de la séance publique du 24 octobre 2014, M. DILAIN indiquait qu'il avait « réfléchi à une harmonisation des deux surfaces, mais cela posait des difficultés importantes, puisque la surface habitable est la véritable référence prise en matière fiscale, par exemple. »

Article 9 (supprimé)
(*article L. 341-7 du code forestier*)

Réduction des délais d'obtention des autorisations pour la construction des canalisations de transport d'hydrocarbures et de produits chimiques passant par des espaces boisés

Commentaire : cet article tend à assouplir les procédures d'autorisation nécessaires à la construction et à l'exploitation de réseaux énergétiques empruntant des territoires forestiers.

I. Le droit en vigueur

Au terme de l'article L. 341-7 du code forestier, lorsque la réalisation d'une opération ou de travaux soumis à une autorisation administrative nécessite également l'obtention d'une autorisation de défrichement, celle-ci doit être obtenue préalablement à la délivrance de cette autorisation administrative.

Cette procédure d'autorisation est de nature à retarder la réalisation de projets de desserte en flux énergétiques de territoires ruraux ou forestiers enclavés, pourtant nécessaires à leur développement. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un projet de gazoduc traverse un espace boisé classé : le gestionnaire du réseau ne peut déposer la demande d'autorisation de défrichement tant que la déclaration d'utilité publique (DUP) relative au projet n'a pas été obtenue. Elle est en effet indispensable à la révision du plan local d'urbanisme (PLU), permettant le déclassement de l'espace boisé, et ainsi son défrichement.

Comme cela est indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi, les délais nécessaires pour l'instruction d'un tel dossier – sept à huit mois pour l'enquête publique – sont problématiques à un double égard. D'une part, au regard du délai prévu par l'article R. 555-20 du code de l'environnement, réputant valoir rejet le silence gardé par l'autorité administrative pendant deux ans sur une demande d'autorisation pour un projet soumis à enquête publique. D'autre part, au regard du délai de trois ans et demi imposé par l'article 10 du règlement européen n° 347/2013 concernant les orientations pour les infrastructures énergétiques européennes.

Ces difficultés ne sont pas purement théoriques. En effet, comme il est également indiqué dans l'exposé des motifs, plusieurs projets stratégiques de mise en œuvre de corridors européens prioritaires sont concernés. C'est le cas notamment de canalisations de gaz naturel devant permettre la fluidification des échanges énergétiques entre le Nord et le Sud de l'Europe, aujourd'hui profondément congestionnés.

II. Le projet de loi initial

L'article L. 341-7 précité prévoit une exception à l'obligation d'obtention préalable d'une autorisation de défrichement en vue de la réalisation d'une opération ou de travaux soumis à autorisation administrative. Cette dérogation vaut pour les installations classées pour la protection de l'environnement, mentionnées au titre I^{er} (Installations classées pour la protection de l'environnement) du livre V (Prévention des pollutions, des risques et des nuisances) du code de l'environnement.

Cet article propose donc d'élargir cette disposition spécifique aux canalisations de transport visées par le chapitre V (Canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques) du titre V (Dispositions particulières à certains ouvrages ou installations) du même livre dudit code.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En séance publique, les députés ont, à l'initiative de la rapporteure, Mme Sophie Errante, supprimé cet article. Cette dernière a en effet fait valoir qu'une mesure similaire se trouvait déjà dans le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 11 septembre dernier.

Lors de la deuxième lecture de ce texte, les députés avaient en effet adopté, en commission des affaires économiques, un amendement de Mme Marie-Hélène Fabre élargissant aux travaux d'installation de canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques l'exemption d'obtention d'une autorisation de défrichement préalable prévue par l'article L. 341-7 précité.

Cette disposition figurait à l'article 69 dudit texte, alors en instance d'examen par le Conseil constitutionnel, suite à sa saisine par des députés en date du 15 septembre 2014, lors de l'examen du présent projet de loi par les députés.

IV. La position de votre commission

Votre commission, qui avait déjà eu l'occasion d'évoquer ce sujet lors de l'examen de ce texte, avait confirmé l'inscription de cette mesure introduite par les députés. L'exemption d'obligation d'obtenir une autorisation de défrichement préalablement à l'autorisation administrative devrait en effet permettre de raccourcir la procédure, et donc d'accélérer l'installation de réseaux énergétiques cruciaux pour l'approvisionnement de certains territoires de l'Union.

Si elle l'approuve toujours sur le fond, votre commission estime néanmoins, à l'instar de nos collègues députés, qu'il n'est pas nécessaire de l'inscrire concurremment dans deux textes de loi. Celui d'avenir agricole ayant finalement été promulgué¹, à travers la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, elle a donc confirmé sa suppression dans le présent projet de loi.

Votre commission pour avis a confirmé la suppression de cet article.

Article 10

(articles L. 221-1, L. 221-2 et L. 221-6 du code de l'énergie)

Réforme du certificat d'économie d'énergie (CEE)

Commentaire : cet article vise à mieux cibler et à simplifier la gestion du dispositif des certificats d'économie d'énergie.

I. Le droit en vigueur

➤ Pour favoriser l'efficacité énergétique, les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite POPE) ont institué, aux articles L. 221-1 à L. 221-11 du code de l'énergie, le dispositif des certificats d'énergie (CEE). Il s'agit d'inciter les vendeurs d'énergie (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique et carburants pour automobiles), dits les « obligés », à promouvoir activement des actions encourageant l'efficacité énergétique auprès de leurs clients : ménages, collectivités territoriales ou professionnels. S'ils ne respectent pas leurs obligations, l'État leur impose de fortes pénalités financières : 0,02 euro par kilowattheure au maximum selon l'article L. 221-4 du code de l'énergie.

L'article L. 221-1 du code de l'énergie définit la catégorie des « obligés » : il soumet, dans la limite de certains seuils de vente, un ensemble d'opérateurs du marché de l'énergie (en distinguant les personnes qui mettent à la consommation des carburants automobiles et les personnes qui vendent de l'électricité, du gaz, du fioul domestique, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals) à une obligation en matière d'économie

¹ Suite à sa validation partielle par le Conseil constitutionnel, au terme de sa décision n° 2014-701 DC du 09 octobre 2014.

d'énergie, dont ces opérateurs peuvent se libérer soit en réalisant, directement ou indirectement, des économies d'énergie, soit en acquérant des certificats d'économies d'énergie.

L'article L. 221-2 du même code précise que les entreprises justifient de l'accomplissement de leurs obligations en produisant des certificats d'économies d'énergie. Il autorise également les obligés à se regrouper dans une structure pour mettre en place des actions collectives visant à la réalisation d'économies d'énergie ou pour acquérir des certificats d'économies d'énergie.

L'article L. 221-6 renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application du dispositif, en fixant, en particulier les seuils de vente et la définition des obligations d'économies d'énergie, en fonction du type d'énergie considéré, des catégories de clients et du volume de l'activité.

L'article L. 221-8 définit les « certificats d'économies d'énergie » comme des biens meubles négociables, dont l'unité de compte est le kilowattheure d'énergie finale économisé. Ils peuvent être détenus, acquis ou cédés. Selon l'article L. 221-10 ces certificats d'économies d'énergie sont exclusivement matérialisés par leur inscription au registre national des certificats d'économies d'énergie, accessible au public et destiné à tenir la comptabilité des certificats obtenus, acquis ou restitués à l'État.

➤ Concrètement, les distributeurs proposent aux acheteurs des primes, des prêts bonifiés ou des diagnostics pour réaliser des travaux d'économies d'énergie. Chaque distributeur définit sa propre offre commerciale et choisit une gamme de travaux aidés.

Comme le rappelle l'ADEME, **trois phases** peuvent être distinguées depuis la création des certificats d'économies d'énergie.

Pendant la **première période du dispositif (2006-2009)**, les principaux fournisseurs d'énergie, comme GDF et EDF, ont proposé des services d'accompagnement dans la rénovation énergétique dans les logements. Les travaux éligibles concernent l'amélioration d'équipements thermiques dans les bâtiments (chaudières combustibles performantes, pompes à chaleur, chauffe-eau solaire...) ainsi que la rénovation du bâti (isolation des combles et des murs, remplacement d'ouvrants...). En contrepartie de cet accompagnement, les obligés récupèrent des certificats d'économies d'énergie afin de pouvoir remplir leurs obligations.

Au 1^{er} janvier 2011, s'est ouverte une deuxième phase de trois ans, prolongée jusqu'à fin 2014 : les obligations imposées aux fournisseurs d'énergie ont été accrues et de nouveaux obligés, les distributeurs de carburant, sont entrés dans le dispositif. De ce fait, certains acteurs de la grande distribution se sont positionnés auprès de leurs clients afin de récupérer des certificats.

À partir du 1^{er} janvier 2015 et jusqu'au 31 décembre 2017, une troisième période doit s'ouvrir avec des obligations encore plus importantes pour les fournisseurs d'énergie. Ces obligations seront publiées fin 2014.

➤ En réponse à une demande d'enquête du Premier ministre, la Cour des comptes a élaboré en octobre 2013 un rapport consacré aux certificats d'économie d'énergie dont on peut tirer plusieurs observations sur le **bilan d'application** de ce dispositif introduit en 2005.

Tout d'abord, jusqu'à présent, **les objectifs ont été remplis avec une relative aisance**. Le rythme de création de certificats s'est régulièrement accéléré pour atteindre 105 TWh cumac¹ par an de juillet 2012 à juillet 2013. Les objectifs de la première période du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2009, qui ne concernait que les vendeurs d'électricité, de gaz, de GPL, de fioul domestique, de chaleur et de froid par réseau, ont été fixés à un niveau faible pour permettre aux acteurs de s'organiser (54 TWh cumac) et sensiblement dépassés (65 TWh cumac). Les objectifs de la deuxième période (du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013), marquée par un élargissement de la liste des obligés aux fournisseurs de carburants, ont été fixés à un niveau sensiblement plus élevé (345 TWh cumac). Ils seront globalement dépassés, mais ce résultat est obtenu en intégrant les certificats en excès de la première période et ceux délivrés pendant la période transitoire du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010 (109 TWh cumac).

En second lieu, ces certificats sont très concentrés, comme cela avait été prévu initialement, sur le secteur du bâtiment (environ 90 %), et en particulier le **bâtiment résidentiel** (80 %). Dix opérations représentent 67 % des certificats attribués depuis l'origine, dont 43 % concernent le chauffage et 21 % l'isolation des bâtiments. **En revanche, les certificats sont peu collectés dans l'industrie (environ 6 %) et encore moins dans les transports (- de 1 %)**, pour diverses raisons (tailles des investissements nécessaires, nécessité de relations personnalisées avec l'investisseur, etc.). La Cour des comptes estime que cette situation pourrait évoluer dans un contexte de plus grande concurrence entre les obligés. Les certificats sont créés en majorité par trois grands obligés qui représentent environ 70 % du total des CEE délivrés depuis 2006 : EDF (41 %), GDF (19 %) et Total (11 %).

Enfin, la Cour des comptes souligne que la part des **coûts administratifs de gestion des dossiers, de l'ordre de 20 % du coût unitaire, soit une soixantaine de millions d'euros par an, doit pouvoir être réduite, par une simplification des procédures en ayant recours à un système déclaratif et dématérialisé ainsi que sur des contrôles a posteriori par échantillonnage.**

¹ « Cumac » signifie que les économies d'énergie sont CUMulées et ACTualisées en tenant compte de la durée de vie du produit.

II. Le projet de loi initial

En réduisant le nombre d'« obligés fioul », l'article 10 article vise à réformer le dispositif des CEE afin de le rendre plus simple et mieux ciblé au cours de sa troisième période d'application qui débute au 1^{er} janvier 2015 et doit poursuivre l'élargissement de la liste des obligés et le rehaussement du niveau des objectifs d'économies d'énergie à atteindre.

Le **paragraphe I** de cet article prévoit plusieurs modifications au code de l'énergie.

A l'article L. 221-1 du code de l'énergie, le 1^o vise à transférer l'obligation de la filière fioul domestique, portée aujourd'hui par les personnes physiques ou morales, soit environ 1 800 entreprises en pratique, vers les seules personnes morales qui le mettent à la consommation - environ cinquante grossistes, à l'instar de ce qui est pratiqué pour l'obligation des carburants automobiles. Il permet en outre la délégation partielle des obligations d'économies d'énergie à un tiers.

Selon l'étude d'impact, la réduction du nombre d'obligés fioul a pour but de faciliter la vie des petites entreprises peinant à faire face seules à leur obligation. Il s'agit également de réduire le nombre d'interlocuteurs du pôle national des certificats d'économies d'énergie afin d'améliorer l'efficacité administrative du dispositif.

Le 2^o supprime, dans le deuxième alinéa de l'article L. 221-2, la faculté ouverte aux « obligés » - personnes morales ou physiques - de se regrouper dans une structure pour mettre en place des actions collectives visant à la réalisation d'économies d'énergie ou pour acquérir des certificats d'économies d'énergie. C'est en effet la voie de la délégation qui est choisie et encouragée par le texte.

Modifiant l'article L. 221-6, le 3^o renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des conditions de délégation de tout ou partie des obligations d'économies d'énergies à un tiers. La délégation partielle permet aux sociétés de service qui s'étaient adossées sur certains des fioulistes de continuer leur activité au sein du dispositif.

Le **paragraphe II** précise que cet article entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Pour justifier cette réduction du nombre d'« obligés fioul », le Gouvernement a fait valoir, sur la base des observations de la Cour des comptes, que certaines petites entreprises fioulistes ont connu des difficultés pour entrer dans le dispositif puisqu'à l'issue de la première période, 218 d'entre elles ont dû acquitter des amendes pour ne pas avoir rempli leurs obligations. Le pôle national des certificats d'économies d'énergie, indique également que plus de 600 fioulistes n'avaient pas adhéré à des structures collectives à la date du 30 juin 2012.

Le problème risque donc de se reposer à la fin de la deuxième période, malgré la création de nombreuses structures collectives (au nombre de 25, et dont la plus importante est Ecofioul) auxquelles les obligations ont été transférées. La Cour des comptes indiquait que la mise en place d'un comité interprofessionnel envisagée pour porter les obligations des fioulistes semble la solution la mieux adaptée. Cependant, la Cour ajoutait que si toutefois cette création s'avérait trop complexe au regard du nombre d'acteurs à fédérer, la remontée des obligations au niveau des entrepositaires agréés pourrait être envisagée, sur le modèle de la solution adoptée pour les carburants, et telle est la solution retenue par le projet de loi.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Au stade de la commission, les députés ont adopté deux amendements de Mme Sophie Errante, rapporteure, le Gouvernement émettant un avis de sagesse.

Le premier réintègre dans la liste des obligés, définie par l'article L. 221-1 du code de l'énergie, une entité représentant les vendeurs de fioul domestique aux consommateurs finals : l'amendement soumet ainsi à des obligations d'économie d'énergie un « groupement professionnel » dont les modalités d'organisation et de fonctionnement devraient être fixées par décret en Conseil d'État. Le second est un amendement de conséquence.

Mme Sophie Errante, rapporteure, a observé qu'elle avait entendu la fédération professionnelle compétente qui souhaite que les distributeurs indépendants de fioul domestique ne soient pas exclus du dispositif des CEE car nombre d'entre eux ont, par ce biais, diversifié leurs activités pour faire face à la diminution progressive de l'utilisation du fioul domestique. La constitution d'un groupement interprofessionnel n'ayant pu aboutir en raison des divergences entre distributeurs indépendants et filiales des groupes pétroliers, la piste du groupement professionnel regroupant les seuls distributeurs indépendants serait désormais privilégiée, sous réserve d'un large consensus parmi ces entreprises.

De ce point de vue, le transfert de l'intégralité de l'obligation de la filière fioul domestique en matière de CEE vers les seuls grossistes, prévu par le projet initial, ne correspondrait plus à l'organisation actuelle de ce marché. Mme Sophie Errante a donc souligné la nécessité de faire figurer les distributeurs indépendants à l'article L. 221-1 du code de l'énergie sous la forme d'un groupement professionnel que ces distributeurs entendent rapidement créer.

En séance publique, le Gouvernement a proposé d'en revenir au texte de l'article 10 du projet de loi initial afin de « libérer les 1 900 entreprises de distribution de fioul domestique de l'obligation réglementaire » relative aux certificats d'économie d'énergie en la faisant

porter par les entreprises qui mettent le fioul à la consommation et qui répercuteront les coûts du dispositif une fois pour toutes.

Les députés ont cependant repoussé cette solution et maintenu le texte adopté en commission qui vise à ne pas exclure les fioulistes indépendants du dispositif.

À cette occasion, Mme Laure de La Raudière a souligné que la rédaction du projet de loi initial, avait « *soulevé un tollé parmi les distributeurs indépendants. Ils estiment que cette disposition va aboutir à leur disparition. Nous ne sommes donc pas rassurés, et faute d'explication complémentaire, nous ne sommes pas disposés à revenir au texte du projet de loi initial. Le groupe UMP est donc tout à fait en accord avec la position de la rapporteure.* »

IV. La position de votre commission

Il convient tout d'abord de rappeler que le **dispositif instituant les certificats d'économie d'énergie (CEE) est efficace**, principalement parce qu'il fixe une obligation de résultat tout en laissant la liberté aux opérateurs de remplir cet objectif avec les moyens les plus appropriés sur le terrain. Cependant les particuliers restent aujourd'hui peu familiarisés avec les mécanismes de ces certificats. On se contentera ici de rappeler très concrètement que les offres proposées aux consommateurs par les énergéticiens sont souvent des forfaits proposant, par exemple « 250 ou 300 euros pour une chaudière à condensation » ou bien une remise sur le devis de l'installateur. En contrepartie de cet avantage, le consommateur cède son certificat au vendeur d'énergie.

Le texte de l'article 10 initialement présenté par le Gouvernement visait à simplifier la vie de quelques 2 000 petites et moyennes entreprises qui vendent du fioul au consommateur. Cet article bénéficiait donc, tout naturellement, d'un a priori favorable.

Cependant, des représentants de ces PME ont alerté les parlementaires sur le risque d'effet pervers de simplification, qui consiste à les retirer de la liste des « obligés » en transférant leurs obligations à une cinquantaine d'entreprises grossistes. Selon la principale fédération des fioulistes indépendants, une telle mesure pourrait fragiliser ces petites entreprises qui ont transformé leur modèle économique pour devenir des prescripteurs d'économie d'énergie. C'est pourquoi les députés ont réintégré dans la liste des obligés non pas les vendeurs de fioul mais un organisme qui les représenterait.

Le risque de fragilisation du réseau de distributeurs indépendants sur nos territoires qui concerne 18 000 salariés employés à 80 % dans des TPE de moins de 10 salariés doit être évalué et écarté avec la plus grande attention.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale et soumis au Sénat a lui-même suscité des objections de la part de plusieurs fédérations professionnelles qui en contestent l'analyse économique sous-jacente. En tout état de cause, il comporte de substantielles incertitudes juridiques, en particulier sur le financement du nouvel organisme dont il prévoit la création ainsi que sur l'affiliation obligatoire à ce dernier.

Constatant que le doute n'a pas été levé sur le risque de fragilisation du tissu de PME distributeurs de fioul sur nos territoires, la commission a adopté l'amendement de sa rapporteure qui a estimé plus sage, à ce stade de l'examen du projet de loi, de supprimer cet article 10 pour en revenir à l'équilibre du droit en vigueur. L'effet concret de cette suppression serait donc de conforter ces PME dans leur rôle d'"obligé" sans pour autant instituer un nouvel organisme. Au demeurant, rien dans la loi n'interdit de créer une structure pour venir en aide aux PME afin de remplir leurs obligations.

En outre, l'amendement vise à garantir la bonne articulation entre les modalités de simplification de la gestion des certificats d'économie d'énergie et leur principe de fonctionnement qui fait l'objet d'un réexamen à l'article 8 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, que le Sénat doit examiner prochainement. Pour une meilleure lisibilité juridique, il est proposé de renvoyer à l'examen de cet article l'ensemble des mesures permettant d'améliorer le mécanisme des CEE.

Votre commission pour avis a supprimé cet article.

Article 11 bis A

(article L. 314-1-1 [nouveau] du code de l'énergie)

Rétablissement du mécanisme de soutien financier

Commentaire : cet article vise à préserver la viabilité financière de certaines installations de cogénération.

I. Le droit en vigueur

Jusqu'à son abrogation en juillet 2014, l'article L. 314-1-1 du code de l'énergie prévoyait la rémunération de la capacité de production des installations de cogénération d'une puissance supérieure à 12 mégawatts.

Pour bénéficier de ce mécanisme contribuant au financement des installations de cogénération, cet article, introduit par la loi 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, fixait quatre principales conditions :

- l'installation était en exploitation au 1^{er} janvier 2013 ;
- sa puissance est supérieure à 12 mégawatts électriques ;
- elle est installée sur un site industriel ;
- elle a bénéficié d'un contrat d'obligation d'achat.

Par sa décision n° 2014-410 QPC du 18 juillet 2014, le Conseil constitutionnel, saisi le 23 mai 2014 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la société Roquette Frères, a déclaré cet article L. 314-1-1 du code de l'énergie contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Plus précisément, le Conseil constitutionnel a admis que le législateur accorde un soutien public aux seules installations de cogénération d'une puissance supérieure à douze mégawatts pour leur permettre de faire face aux investissements nécessaires à la poursuite de leur activité jusqu'à la mise en œuvre, en 2016, des dispositions de la loi du 7 décembre 2010 qui instaurent un marché de la capacité d'effacement et de production d'électricité. En revanche, **Le Conseil constitutionnel a sanctionné la différence de traitement qui consiste à accorder une aide aux seules installations ayant conclu un contrat d'obligation d'achat d'électricité avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 février 2000** en précisant que cette inégalité ne se justifiait pas par des motifs d'intérêt général, d'efficacité énergétique et de sécurité des approvisionnements.

Le Conseil constitutionnel a tiré deux conséquences de cette non-conformité :

- d'une part, il a prononcé l'abrogation des dispositions de l'article L. 314-1-1 du code de l'énergie dès la publication de la décision en précisant que postérieurement à cette date, aucun contrat ne pourrait être conclu ;

- d'autre part, observant que la rémunération prévue par l'article L. 314-1-1 du code de l'énergie est versée annuellement et que sa remise en cause, en cours d'année, aurait des conséquences manifestement excessives, il a décidé que les rémunérations dues en vertu de contrats conclus au titre des périodes antérieures au 1^{er} janvier 2015, ne pouvaient pas être remises en cause sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté en séance publique un amendement du Gouvernement visant à rétablir le dispositif introduit par l'article L. 314-1-1 du Code de l'énergie afin de soutenir la cogénération au gaz naturel, tout en éliminant du texte les limitations contraires à la Constitution.

Le Conseil Constitutionnel ayant jugé que l'attribution de la prime de capacité aux seules installations de cogénération au gaz naturel ayant par le passé bénéficié d'un contrat d'obligation d'achat, parmi les installations de plus de 12 MW existant au 1^{er} janvier 2013, était contraire à la Constitution, le texte adopté par l'Assemblée nationale supprime la condition relative au bénéfice antérieur d'un contrat d'obligation d'achat.

Le Gouvernement a précisé que le nombre d'installations de cogénération au gaz naturel existantes de plus de 12 MW hors contrat d'obligation d'achat étant restreint, la suppression de la condition censurée par le juge constitutionnel ne devrait accroître que très modestement le champ d'éligibilité de la prime.

Le rétablissement du dispositif introduit par la loi du 16 juillet 2013 vise à préserver la filière de la cogénération à haut rendement, promue par les directives européennes, en ouvrant une période transitoire pour toutes les installations de cogénération de plus de 12 MW, afin de leur permettre d'assurer les investissements utiles au prolongement de leur durée de vie dans l'attente de l'entrée en vigueur du marché de capacité de la loi NOME à partir de l'hiver 2016-2017.

Dans cette logique, les producteurs ont massivement investi pour développer un parc de cogénérations industrielles performantes et leur apportant une source de chaleur compétitive pour l'industrie ou pour les réseaux de chaleur.

Ce parc français représente aujourd'hui un atout à préserver. Or, les exploitants des installations de cogénération doivent réinvestir pour moderniser et prolonger la durée de vie de leurs cogénérations. Dans l'état actuel des conditions du marché, ces exploitants rencontreront des difficultés de financement jusque fin 2016. Ces difficultés ont conduit à des démantèlements d'installations au cours des dernières années. A titre d'exemple, en 2011, on comptait 45 cogénérations de plus de 12 MW réparties sur 35 sites industriels pour une puissance de 1 900 MW ; elles n'étaient plus en 2013 qu'une trentaine d'unités, réparties sur 20 sites pour une puissance de moins de 1 500 MW. La poursuite de la réduction du nombre de cogénérations se traduirait par une perte de capacité disponible à la pointe de consommation, des émissions de CO₂ accrues en période de pointe et des hausses significatives de prix de chaleur pour les clients industriels et les utilisateurs des réseaux de chaleur.

Par ce dispositif transitoire et limité aux installations de cogénération d'une puissance supérieure ou égale à 12 MW, dont l'impact budgétaire est négligeable au regard des enjeux environnementaux et de sécurité énergétique, il s'agit d'éviter tout nouveau démantèlement de ces cogénérations en assurant aux installations une capacité de réinvestissement pour prolonger leur durée de vie.

III. La position de votre commission

Cet article répond à une nécessité économique : en améliorant la rentabilité de certaines installations de cogénération, il permet de préserver des capacités de production utiles en période de pointe, tout en réduisant le prix de la chaleur pour des industries électro-intensives durement atteintes par la hausse des coûts de l'énergie, notamment dans des secteurs où ces industries font face à un risque de délocalisation de la production.

Juridiquement, le correctif qui a été introduit permet de se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

A l'initiative de votre rapporteure la commission a adopté un amendement de précision rédactionnelle.

<p>Votre commission pour avis a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 20

(article L. 723-43 du code rural et de la pêche maritime)

Transmission directe par la mutualité sociale agricole aux services fiscaux des informations nécessaires au remboursement partiel aux agriculteurs de la taxe intérieure de consommation

Commentaire : cet article autorise les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) à communiquer directement aux services fiscaux les informations nécessaires pour le remboursement partiel aux agriculteurs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC) et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

I. Le droit en vigueur

Le remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation (TIC) sur le gazole non routier, le fioul lourd et le gaz naturel,

constitue **l'un des principaux avantages fiscaux dont bénéficient les agriculteurs.**

Mis en place depuis les années 1970, ce dispositif a été revu fortement à la baisse lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2014, le remboursement passant au 1^{er} janvier 2014 de 5 € à 3,86 € par hectolitre de gazole non routier, de 1,665 € à 0,185 € pour 100 kg nets de fioul lourd et de 1,071 € à 0,119 € par millier de kwh de gaz naturel.

Si les taux ont varié, **le mécanisme du remboursement, en revanche, n'a pas changé** : le A du II. de l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 précise en effet que, pour bénéficier de ce remboursement partiel, il faut être un chef d'exploitation ou d'entreprise agricole affilié au régime social agricole géré par la mutualité sociale agricole (MSA), en application de l'article L. 722-10 du code rural et de la pêche maritime, un cotisant solidaire, redevable auprès de la MSA de la cotisation visée à l'article L. 731-23 du même code, ou un conchyliculteur affilié au régime social des marins. Les personnes morales ayant une activité agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole en commun (CUMA) bénéficient aussi de ce dispositif.

Pour les deux premières catégories de bénéficiaires, une attestation d'affiliation à la MSA est donc nécessaire pour constituer le dossier de demande de remboursement de la TIC auprès des services compétents de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

D'après l'étude d'impact jointe au présent projet de loi, **environ 200 000 attestations d'affiliation seraient demandées et délivrées par la MSA chaque année**, à la demande des agriculteurs concernés par le dispositif de remboursement partiel de la TIC, ce qui entraîne des démarches et donc des dépenses tant pour les agriculteurs que pour la MSA.

II. Le projet de loi initial

Le projet de loi initial autorisait le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de dix mois à compter de la publication de la loi relative à la simplification de la vie des entreprises pour permettre à la MSA à communiquer directement aux services fiscaux les informations sur l'affiliation des agriculteurs.

Le but était de faire l'économie des 200 000 attestations devant être demandées par les agriculteurs pour être ensuite transmises aux services fiscaux.

Une telle mesure répond au **besoin de simplification administrative** exprimé par les professionnels de l'agriculture lors des états généraux de l'agriculture le 21 février 2014 et mis en œuvre au niveau ministériel par le Comité pour la simplification de l'agriculture, de

l'agroalimentaire et de la forêt (CoSAAF), installé par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt le 13 mai 2014.

L'article L. 723-42 du code rural et de la pêche maritime soumet les agents de la MSA au secret professionnel, **ce qui interdit la transmission directe d'informations sur l'affiliation des agriculteurs aux services fiscaux**. L'article L. 723-43 du même code prévoit une liste limitative des exceptions au secret professionnel : seuls les services du ministère chargé de l'agriculture peuvent recevoir communication directes d'informations de la MSA, à l'exception d'informations à caractère médical. Une extension des cas d'exception prévus par la loi était donc nécessaire.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont jugé qu'il n'était pas pertinent de passer par une ordonnance pour modifier la loi sur un point aussi simple, et ont adopté en commission un amendement de la rapporteure, Mme Sophie Errante, créant une nouvelle exception au secret professionnel opposable à la MSA.

Cet amendement complète l'article L. 723-43 du code rural et de la pêche maritime pour préciser que la MSA pourra transmettre aux services fiscaux, pour les besoins du seul remboursement de la TIC aux agriculteurs, les mêmes informations que celles qu'elle est déjà autorisée à transmettre au ministère chargé de l'agriculture pour instruire les demandes d'aides économiques des agriculteurs.

Cette exception est donc limitée et porte sur les seuls éléments utiles pour le remboursement de TIC : répondre à la question de savoir si le bénéficiaire est bien affilié à la MSA.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteure salue l'effort des députés de réduire le nombre des ordonnances, redonnant au Parlement la plénitude de son pouvoir législatif.

La transmission directe d'informations des caisses de sécurité sociale vers les services fiscaux constitue une pratique courante, encadrée cependant par des conditions strictes. Ces conditions sont remplies avec la présente modification de l'article 20 puisque :

- **la finalité de l'exception au principe du secret professionnel est précisée : il s'agit seulement de permettre le remboursement par les services fiscaux de la taxe intérieure de consommation ;**

- **le contenu, l'emploi et les conditions de la communication d'informations restent soumis aux modalités de l'article 27 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article L. 723-43 du code**

rural et de la pêche maritime, qui s'applique à l'ensemble des cas d'exception au secret professionnel de la MSA. En l'occurrence, un avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sera nécessaire pour mettre en œuvre l'échange automatique d'informations entre MSA et services fiscaux.

Votre commission pour avis a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE VI

Autres mesures de simplification

Article 27

Habilitation à prendre par ordonnance des mesures pour transposer deux directives européennes relatives aux marchés publics et simplifier le droit de la commande publique

Commentaire : cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures pour transposer deux directives européennes relatives aux marchés publics et simplifier le droit de la commande publique.

I. Le droit en vigueur

Au niveau national, le code des marchés publics des marchés public a évolué depuis une dizaine d'années pour tenter de mieux concilier l'objectif de transparence des conditions d'accès aux marchés publics avec celui d'allègement des procédures administratives et d'inclusion des PME. Depuis 2006, le code comporte ainsi des dispositions comme le recours obligatoire à l'allotissement (article 10), à charge pour le pouvoir adjudicateur de démontrer, sous le contrôle du juge, qu'il est contraint de passer un marché sans allotissement, ou bien des dispositions permettant aux PME de se regrouper pour se porter candidates aux marchés publics (article 51).

Plus récemment, des mesures ont été prises pour réduire les délais de paiement et améliorer la trésorerie des entreprises. Le code des marchés publics fixe ainsi le délai de paiement à 30 jours pour l'État et ses

établissements publics, ainsi que pour les collectivités territoriales, depuis le 1^{er} juillet 2010. La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif aux retards de paiement dans les contrats de la commande publique, qui transposent la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre les retards de paiement, ont par ailleurs renforcé les sanctions en cas de retard de paiement des acheteurs publics. Enfin, dans le cadre du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, adopté le 6 novembre 2012, l'État s'est engagé à ramener ses délais de paiement de 30 jours à 20 jours.

Une autre mesure concrète allant dans ce sens est la modification du cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés de travaux, effective depuis le 1^{er} avril. Cela permet de réduire l'intervalle entre la réception de l'ouvrage et le règlement du marché en diminuant les délais d'établissement et de validation du décompte général définitif (DGD), et en introduisant un mécanisme d'acceptation tacite du DGD sur la base des demandes formulées par l'entreprise, lorsque le pouvoir adjudicateur n'a pas établi de décompte général dans les délais requis.

Au plan européen, les directives 2014/24/UE relative à la passation des marchés publics (« secteurs classiques ») et 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (« secteurs spéciaux ») ont été publiées le 28 mars 2014, sont entrées en vigueur le 17 avril 2014 et **doivent être transposées avant le 18 avril 2016**.

Ces deux textes comportent des dispositions visant à rendre économiquement plus efficace la passation des marchés publics, notamment par des mesures en faveur des PME :

- **allègement du dossier de candidature** par la substitution d'attestations sur l'honneur à certains justificatifs. Cette disposition permettra de faciliter la démonstration des capacités techniques, professionnelles et financières des candidats ;

- **limitation du chiffre d'affaires exigible** au double du montant estimé du marché sauf justification ;

- recours à l'**allotissement**, déjà obligatoire en France ;

- mise en place une procédure de **partenariat d'innovation**, pour faire face aux difficultés propres aux marchés de recherche et développement (impossibilité d'acheter, sans remise en concurrence, le résultat de la R&D). Le pouvoir adjudicateur pourra recourir à une procédure négociée par phases incluant le développement et l'acquisition d'un produit, d'un service ou de travaux nouveaux et innovants, sans avoir à procéder à une passation de marché distincte pour l'acquisition -dès lors que le marché porte sur une innovation, c'est-à-dire un produit, une solution ou un processus qui n'est pas disponible sur le marché ;

- reconnaissance explicite de la possibilité de recourir à des critères sociaux et environnementaux. Grâce à des critères relatifs au cycle de vie des produits, ainsi qu'à l'expérience et aux qualifications du personnel ;

- obligation de rejeter une offre anormalement basse qui ne respecterait pas la législation sociale environnementale ou du travail opposable au soumissionnaire ;

- extension du champ de la réservation aux opérateurs économiques employant au moins 30 % de personnes handicapées ou défavorisées¹, ainsi qu'aux acteurs de l'économie sociale et solidaire lorsque le marché a pour objet des « services sociaux et autres services spécifiques ».

II. Le projet de loi initial

Le projet de loi vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure :

1° Nécessaire à la **transposition** des deux directives précisées du 28 mars 2014 ;

2° Permettant d'**unifier et de rationaliser l'ensemble des règles relatives aux contrats de la commande publique** qui sont des marchés publics au sens du droit de l'Union européenne, y compris les contrats de partenariat public-privé, notamment en ce qui concerne les conditions de recours à ces contrats et de leur mise en œuvre, ainsi que les mesures d'adaptation, qui en découlent, de la législation relative à la propriété des personnes publiques et de la législation applicable à la sous-traitance et à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

3° Permettant d'**étendre les règles** relatives aux marchés publics, avec les adaptations nécessaires, à **certains territoires ultramarins**.

Comme l'indique explicitement l'étude d'impact du projet de loi, **le chantier de transposition est vu comme une occasion de rationaliser le droit national des marchés publics** afin de réduire les complications que rencontrent les entreprises comme les acheteurs publics.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Sur proposition du Gouvernement, les députés ont adopté un amendement de précision pour expliciter le fait que, si une ordonnance unique regroupera l'ensemble des règles de niveau législatif applicables aux personnes morales soumises au droit de la commande publique au sens du droit européen, cette ordonnance pourra comprendre des différenciations en fonction des spécificités de ces personnes qui lui sont soumises.

¹ La réservation est aujourd'hui limitée aux ateliers protégés et centres d'insertion par le travail dont au moins la moitié des effectifs est composé de personnes handicapées.

IV. La position de votre commission

Le 1° de l'article 27 est clairement défini et circonscrit et justifie le recours à une ordonnance compte tenu de la difficulté technique de l'objectif visé et des délais pour réaliser la transposition.

L'habilitation prévue par le 2° est en revanche plus floue.

Le Gouvernement souhaite en premier lieu unifier et rationaliser l'ensemble des règles relatives à la commande publique entrant dans le cadre des marchés publics au sens du droit européen. Une telle démarche, si elle est réalisée à droit constant est légitime, car le droit interne distingue actuellement trois ensembles de règles différentes pour les marchés publics au sens du droit européen : le code des marchés publics, qui est de nature réglementaire ; l'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 ; l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

Ce qui paraît plus problématique en revanche, c'est d'étendre le champ de l'habilitation à la modification de la loi « MOP » et aux règles applicables à la sous-traitance en matière de marchés publics. Votre commission est donc favorable à la restriction du champ de l'habilitation prévue au 2° de l'article. La commission des lois du Sénat, saisie au fond de cet article, devant examiner des amendements en ce sens lors de sa réunion du 29 octobre, votre rapporteur pour avis n'a pas jugé nécessaire de déposer des amendements faisant doublon.

<p>Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article sans modification.</p>

*Article 28***Habilitation à prendre par ordonnance des mesures pour créer un nouveau statut pour les écoles d'enseignement supérieur relevant des chambres de commerce et d'industrie**

Commentaire : cet article prévoit la création par ordonnance d'un statut pour les écoles d'enseignement supérieur relevant des chambres de commerce et d'industrie.

I. Le droit en vigueur

Les écoles de commerce ont été historiquement constituées sous la forme de simples services des chambres de commerce et d'industrie, dépourvus de statut juridique propre. Par conséquent, ces écoles sont soumises aux règles de fonctionnement des organismes consulaires, eux-mêmes établissements publics soumis à la tutelle du ministère chargé de l'industrie et du commerce. En l'état du droit en vigueur, c'est donc à l'assemblée générale de la chambre consulaire qu'il revient de se prononcer sur les orientations stratégiques des écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG), reconnues par l'État et habilitées à délivrer un diplôme de master, accrédité par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche conférant le grade de master. Cette dépendance organique à l'égard des chambres consulaires a amené les principales agences d'accréditation internationales, notamment la Fondation européenne pour le développement du management (« European Foundation for Management Development » - EFMD) dans l'attribution du label « EQUIS » (« European Quality Improvement System »), à recommander une autonomie renforcée de la gouvernance des écoles consulaires françaises et une transparence accrue dans la gestion de leurs financements.

Certaines écoles de commerce ont adopté un statut associatif qui leur permet de mettre en place des organes chargés de définir de façon autonome leur stratégie de développement et leur offre une certaine flexibilité dans la gestion de leurs personnels et la conclusion de partenariats avec des personnes morales de droit public (État, collectivités territoriales, établissements publics...).

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour des comptes relève cependant que le statut associatif ne garantit pas une autonomie réelle de gestion des écoles de commerce vis-à-vis des CCI dont elles dépendent, les conseils d'administration de certaines d'entre elles ne comportant pas de représentant des professeurs ou des élèves ni de représentant des collectivités territoriales participant à leur financement. En outre, elle souligne que le statut associatif sans but lucratif « *ne paraît pas le plus adapté pour des organismes qui, de facto, développent une activité commerciale sur le*

marché de la formation internationale et nationale ». Dans ces conditions, la Cour « recommande que soit engagée rapidement par l'État une réflexion sur le statut juridique et financier applicable à ces écoles, afin de définir les règles de gouvernance de leurs conseils d'administration, les obligations de service public qui leur incombent, la place respective des financeurs (dont les CCI) et des représentants des personnels et des élèves dans l'approbation de leurs budgets et orientations stratégiques, le système de responsabilité de leurs dirigeants et le régime de contrôle comptable et financier qui leur est applicable ».

Le réseau des CCI a donc exprimé son souhait de voir créé, par voie législative, un statut original de « sociétés anonymes à objets éducatifs » (SAOE), sur le modèle des sociétés anonyme d'habitations à loyer modéré ou des sociétés anonymes à objet sportif (statut des grandes fédérations sportives). Selon ce projet de statut, les SAOE ne pourraient pas distribuer de dividendes et la ou les CCI dont elles dépendent seraient majoritaires dans leur capital, les administrateurs de ces sociétés devant être bénévoles. Ce statut permettrait aux écoles de commerce de poursuivre des activités lucratives, en particulier dans le domaine de la formation continue.

Le Gouvernement n'a pas souhaité modifier le statut des écoles consulaires par voie d'amendement au projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, adopté par le Parlement en juillet 2013, considérant que la réflexion devait se poursuivre jusqu'à l'examen du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

Par la suite, le Gouvernement a déposé sur le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises un amendement tendant à l'habiliter à prendre par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, les mesures nécessaires à la création d'un nouveau statut d'établissement d'enseignement supérieur consulaire. Dans l'objet de l'amendement, le Gouvernement précisait qu'il envisageait la possibilité, pour les chambres consulaires, de créer des « entités autonomes de droit privé dédiées à la gestion de leurs écoles d'enseignement supérieur », le nouveau statut devant comporter certaines garanties:

- sur le plan de la préservation de l'indépendance du corps professoral. Compte tenu des activités d'enseignement des EESC, une disposition dérogatoire au droit commun du travail devait permettre d'instituer, au sein du conseil d'administration de ces établissements, un collègue propre au personnel enseignant ;

- sur le plan social. Tout agent de droit public mis à disposition d'un EESC devait avoir la possibilité de choisir s'il entend exercer son droit de vote et de candidature aux élections des délégués du personnel et du comité d'entreprise au sein de la CCI de rattachement ou au sein de l'EESC. À l'occasion de la création d'un EESC, le personnel des chambres affecté aux activités transférées devait être automatiquement mis à disposition du nouvel établissement pour une durée maximale de quinze ans pour les personnels titulaires et stagiaires, et pour la durée restant à courir de leur

contrat pour les agents sous contrat à durée déterminée. Les agents mis à disposition pourraient continuer à bénéficier du statut du personnel administratif des CCI prévu par la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers ;

- sur le plan patrimonial. Les biens, droits, obligations, contrats, conventions et autorisations de toute nature des services d'enseignement et de formation des chambres consulaires devraient transférés au nouvel EESC créé qui pourraient ainsi continuer à délivrer des diplômes dument accrédités par l'État.

II. Le projet de loi initial

L'article 28 vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures destinées à créer un nouveau statut pour les écoles consulaires. L'étude d'impact annexée à ce projet de loi permet de mieux préciser le contenu de l'ordonnance envisagée par le Gouvernement :

- le nouveau statut d'établissement d'enseignement supérieur consulaire prendra la forme d'une société anonyme dérogatoire, sur le modèle des sociétés anonymes sportives professionnelles ;

- le nouveau statut doit ouvrir une faculté nouvelle aux CCI sans mettre en cause le régime actuel de gestion de leurs écoles, les associations actuelles ayant la possibilité d'opter ou non pour ce nouveau statut ;

- les collectivités territoriales et leurs groupements pourront entrer au capital. Les CCI devront conserver la majorité du capital, aucun autre groupe d'actionnaires ne pouvant détenir plus de 33 % des droits de vote, afin de prévenir toute tentative de « privatisation » des écoles consulaires ;

- les étudiants disposeront de représentants dans les conseils d'administration, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement, et un collège propre au personnel enseignant sera créé au sein du comité d'entreprise ;

- les personnels continueront à relever des chambres consulaires et seront mis à la disposition de l'école pour une durée maximale de quinze ans, et, au terme de la mise à disposition, ces derniers pourront choisir entre le statut d'agent consulaire et le statut de droit privé.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification lors de son examen par l'Assemblée nationale.

IV. La position de votre commission

La création d'un statut pour les écoles d'enseignement supérieur relevant des chambres de commerce et d'industrie a été abordée à maintes reprises lors de l'examen de deux projets de loi précédents (enseignement supérieur et artisanat, en 2013 et 2014) et toutes les parties prenantes (Gouvernement, CCI, dirigeants d'écoles consulaires, personnels) ont eu l'occasion de s'exprimer et de faire état de l'avancée des négociations relatives à la définition de ce nouveau statut depuis plus d'un an.

Par conséquent, il est possible de s'interroger sur l'utilité de recourir à une ordonnance qui empêcherait le législateur d'exercer son droit d'amendement sur cette question, alors même que les dispositions que devrait contenir la future ordonnance sont connues et ont fait l'objet de travaux approfondis.

Le projet d'ordonnance dont votre rapporteure a eu connaissance montre que des garanties sont apportées pour consolider l'autonomie de gestion des écoles consulaires et leur permettre de poursuivre leur développement stratégique dans les meilleures conditions, notamment en leur ouvrant de nouvelles perspectives dans la conclusion de conventions et de partenariats avec des institutions d'enseignement supérieur, nationales ou étrangères, et d'autres personnes morales, publiques (collectivités territoriales, établissements publics...) ou privées (fondations, entreprises, mécènes...).

Votre commission, sur proposition de sa rapporteure, a donc supprimé l'habilitation à légiférer prévue à l'article 28 pour intégrer directement dans le code de commerce les dispositions relatives au statut des écoles d'enseignement supérieur relevant des chambres de commerce et d'industrie

Votre commission pour avis a adopté cet article ainsi rédigé.

Articles additionnels après l'article 28

(article L. 711-1-1 du code de commerce, section 5 [nouvelle] du Chapitre I^{er} du Titre I^{er} du Livre VII du code de commerce)

Rapprochement des chambres de commerce et d'industrie territoriales au sein de la chambre de région

Commentaire : ces amendements portant articles additionnels favorisent le rapprochement des chambres de commerce et d'industrie territoriales au sein de la chambre de région.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 711-1 du code de commerce tel qu'il est issu de l'article 2 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, dispose que les CCI territoriales sont rattachées aux CCI de région. Ce même article prévoit que deux ou plusieurs CCI territoriales peuvent si elles le souhaitent s'unir en une seule CCI territoriale dans le cadre des schémas directeurs adoptés par leur CCIR de rattachement en application des dispositions de l'article L. 711-8-2° du code de commerce. Ces dispositions ne prévoient pas d'autres possibilités de fusions, notamment entre CCIT et CCIR, pour ne former qu'un seul établissement.

Par ailleurs, en l'état actuel des textes, seule la CCIR Paris Ile-de-France est organisée avec des CCI départementales dépourvues de la personnalité morale. Ces CCID d'Ile-de-France ont été créées par la loi à partir des anciennes délégations de la CCI de Paris et de la CCI de Versailles-Val d'Oise-Yvelines. En région Ile de France existent également deux CCIT « classiques » qui ont choisi, la loi le leur permettant, de ne pas opter pour le statut de CCID. Ce dispositif qui maintient aux CCID une réelle représentation territoriale (élections par circonscription de CCID) et qui permet à la CCIR de leur déléguer des attributions de proximité par le biais des délégations de signature de son président et de son trésorier pourrait être étendu, sur la base du volontariat, à d'autres CCIR de la métropole, ce qui serait une façon de concilier l'objectif d'intégration des chambres et celui du maintien d'une représentation consulaire de proximité.

II. La position de votre commission

Sur proposition de sa rapporteure, votre commission a adopté deux propositions d'amendements portant articles additionnels et disposant que :

- pour l'un que les chambres de commerce et d'industrie territoriales peuvent s'unir à leur chambre de commerce et d'industrie de région de rattachement dans le cadre des schémas directeurs mentionnés au 2° de

l'article L. 711-8. Elles disparaissent alors au sein de la chambre de commerce et d'industrie de région et ne disposent plus du statut d'établissement public ;

- pour l'autre qu'une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou une délégation territoriale existant dans une région autre que la région Ile-de-France ou une région d'Outre-mer peut, à sa demande et en conformité avec le schéma directeur mentionné à l'article L. 711-8, être rattachée à sa chambre de commerce et d'industrie de région en tant que chambre de commerce et d'industrie locale ne disposant pas du statut juridique d'établissement public. Les membres de la chambre locale sont élus comme les membres des chambres territoriales ou de région.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter ces deux articles additionnels, résultant des amendements qu'elle a adoptés.

Article 29

Habilitation à prendre par ordonnance des mesures ayant pour objet la création d'un établissement public unique fusionnant UBIFRANCE et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)

Commentaire : cet article vise à autoriser le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures relevant du domaine législatif visant à fusionner, en un établissement public unique de l'État, l'Agence française pour les investissements internationaux et UBIFrance, agence française pour le développement international des entreprises.

I. Le droit en vigueur :

➤ Afin de regrouper des structures administratives jusqu'alors chargés de promouvoir les investissements étrangers en France, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été créée par l'article 144 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques avec un statut d'établissement public national industriel et commercial placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'économie et de l'aménagement du territoire.

Ce texte fondateur assigne à l'agence une mission de promotion, de prospection et d'accueil des investissements internationaux en France. Elle

assure cette mission en partenariat avec les collectivités territoriales et associe à son action les acteurs économiques.

Le décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001 a précisé que l'AFII est chargée de la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ; de la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles ; d'un rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services, pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions des territoires et d'une mission de veille et d'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation.

Pour accomplir ses missions, l'article 144 de la loi du 15 mai 2001 indique que l'agence comprend des services centraux et des bureaux à l'étranger qui sont des services de l'État et que les personnels de l'agence peuvent être des agents de droit public. Selon ce même texte, les ressources de l'agence sont constituées par des dotations de l'État, des redevances pour service rendu, le produit des ventes et des locations ainsi que par des emprunts, dons et legs et recettes diverses.

Un contrat d'objectifs et de performance (COP) a été conclu entre l'État et l'AFII, le 23 septembre 2011, pour la période 2012-2014 présentant les objectifs fixés par l'État à l'agence et détaillant les orientations stratégiques retenues pour chacune des quatre missions confiées en 2001, ainsi que les indicateurs de performance de l'opérateur. Des segments prioritaires ont été définis pour les actions de prospection ainsi qu'une participation à la promotion internationale des pôles de compétitivité et des filières d'excellence industrielle et un suivi de la dynamique d'investissement dans plusieurs secteurs stratégiques. L'AFII doit également contribuer à la dynamique d'aménagement du territoire grâce à des actions de prospection et de promotion à l'étranger conduites avec ses partenaires territoriaux, de la valorisation des pôles de compétitivité auprès d'interlocuteurs étrangers et de la recherche d'investisseurs étrangers susceptibles de reprendre des entreprises en difficulté. Le COP a ainsi imposé à l'AFII de détecter un minimum de 1 000 projets d'investissements étrangers par an et d'en faire aboutir 300 (objectif d'ailleurs dépassé en 2012 concernant le nombre de projets détectés mais en retrait concernant l'aboutissement de ces projets).

L'agence compte 27 bureaux et correspondants dans le monde avec un siège situé à Paris soit 150 collaborateurs de 17 nationalités différentes. Elle collabore étroitement avec 22 ARD et effectue 500 visites de délégations professionnelles étrangères sur le territoire chaque année depuis 2001. L'AFII transmet plus de 3 000 offres par an à des entreprises étrangères et organise plus de 150 séminaires d'affaires chaque année dans le monde entier. Au cours de l'année 2012, 693 décisions d'investissements étrangers créateurs d'emploi ont abouti dont la moitié a été prise avec l'AFII.

➤ L'établissement public industriel et commercial, UBIFrance, Agence française pour le développement international des entreprises est issu, pour sa part, d'un regroupement du Centre français du commerce extérieur (CFCE) et de l'ancienne association également dénommée UBIFrance. Créée par l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, cette agence est placée sous la tutelle des ministres de l'économie et du commerce extérieur. Elle accompagne les entreprises françaises dans leur parcours export, depuis l'orientation des marchés étrangers jusqu'à la concrétisation d'affaires et l'implantation sur le terrain. Elle s'appuie sur un réseau de partenaires sélectionnés pour leur offrir un service complet. En 2013, UBIFrance, Bpifrance (Banque publique d'investissement) et Coface (leader mondial de l'assurance-crédit) se sont regroupés sous le label Bpifrance Export pour apporter un soutien cohérent aux entreprises groupant à la fois la prospection des marchés internationaux, le financement et la sécurisation de leurs projets à l'étranger.

Le 14 septembre 2011, l'État a conclu un contrat d'objectifs et de performance (COP) avec UBIFrance pour la période 2012-2014 s'appuyant sur les résultats du précédent contrat et de la réalisation de plus de 74 000 prestations d'accompagnement à l'export sur la période 2008-2011. Le COP pour la période 2012-2014 vise à renforcer l'action d'UBIFrance selon quatre axes :

- s'engager pour la réussite commerciale des entreprises en devenant la première agence de soutien aux exportations au monde et en favorisant la signature de 10 000 contrats ou commandes à l'export sur les marchés étrangers au bénéfice de 6 000 petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI) ;

- soutenir à la fois les entreprises exportatrices en leur proposant des prestations sur mesure et encourager les entreprises non encore exportatrices à choisir le développement à l'international pour soutenir leur croissance ;

- promouvoir l'emploi des jeunes avec la formule du Volontariat International en Entreprises (VIE) ;

- renforcer son rôle d'accompagnement des entreprises en favorisant les synergies avec les régions et les CCI grâce au déploiement en région de la Charte nationale à l'export.

UBIFrance est organisé par filières d'activités. L'agence compte 80 bureaux répartis dans 70 pays, soit 90 % des marchés du monde, et s'appuie également sur les chambres de commerce et d'industrie (CCI) françaises à l'étranger dans les pays où l'agence n'est pas présente directement. Elle dispose de deux sièges, un situé à Paris et un autre à Marseille.

II. Le projet de loi initial

L'article 29 vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi afin de fusionner en un établissement public unique de l'État d'une part l'Agence française pour les investissements internationaux et d'autre part UBIFrance, Agence française pour le développement international des entreprises. L'article 36 du projet de loi prévoit que cette ordonnance sera prise dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi.

L'exposé des motifs du projet de loi précise que cette ordonnance a pour but de définir les missions de cette nouvelle entité, ses conditions générales d'organisation et de fonctionnement, le régime de ses biens et le statut de ses personnels.

L'étude d'impact détaille les différentes dispositions nécessaires à la fusion et qui seront intégrées dans l'ordonnance.

Les règles constitutives du nouvel établissement public devront impérativement être définies dans l'ordonnance. Celle-ci définira notamment les missions de la nouvelle personne morale (qui devraient comprendre celles de l'AFII et d'UBIFrance), le régime de ses biens, le statut de ses personnels, la tutelle de l'État, les conditions générales d'organisation et de fonctionnement, dont la détermination des organes de direction, la composition du Conseil d'administration, les modalités de désignation de ses membres et les catégories de ressources dont l'établissement pourra bénéficier.

L'ordonnance devra également prévoir la dévolution du patrimoine de l'AFII et d'UBIFrance notamment par une dissolution à la date de création de la nouvelle entité de ces deux opérateurs. Cette nouvelle entité reprendra les biens, droits et obligations de ceux-ci. La dissolution, la création d'un nouvel établissement et la dévolution du patrimoine seront concomitantes et fixées dans un même acte juridique.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté cet article sans modification.

IV. La position de votre commission

L'article 29 prévoit une opération simple dans son schéma : fusionner deux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) en un seul : il s'agit, d'une part d'UBIFrance, l'Agence française pour le développement international des entreprises, et, d'autre part, de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui coopèrent d'ores et déjà très largement. En réalité, il est prévu non pas exactement une

fusion mais plutôt une absorption de l'AFII par UBIFrance, le second étant d'une taille environ dix fois supérieure au premier.

Une telle mesure va dans le bon sens mais ne semble pas à la hauteur des enjeux : en effet, comme le soulignent de multiples rapports et témoignages d'entreprises, la principale priorité est d'améliorer la lisibilité et la cohérence non pas de deux mais d'une véritable mosaïque d'intervenants.

Dans cet esprit, la commission a adopté à l'initiative de sa rapporteure, un amendement qui prévoit, d'abord, la création d'un groupement d'intérêt économique (GIE), c'est-à-dire une structure souple, ayant vocation à rassembler de façon large les entités existantes, quelque soit leur statut, afin d'articuler leurs actions tout en offrant aux entreprises un point d'entrée plus lisible.

Le recours au groupement d'intérêt économique, s'agissant de la rationalisation des différents dispositifs de soutien à l'internationalisation des entreprises, est suggéré dans un rapport établi par MM. Alain Bentejac et Jacques Desponts et repris par Mme Nicole Bricq, ministre du Commerce extérieur en juin 2013.

À titre d'exemple, on peut également rappeler que le législateur a également fait le choix du GIE lors de la création de l'opérateur de l'État, Atout France, Agence de développement touristique de la France, par la loi du 22 juillet 2009 sur le développement et la modernisation des services touristiques. L'Agence est donc une personne morale de droit privé, permettant d'établir un modèle original de partenariat public/privé. Ce GIE compte plus de 1 200 adhérents au 31 décembre 2013 et emploie un total de 378 personnes.

L'amendement assigne ensuite à ce GIE la mission de replacer la synergie, l'efficacité et la visibilité des opérateurs au centre de la stratégie de réforme de l'attractivité de la France et de l'accompagnement des entreprises à l'exportation.

Votre commission pour avis adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE VI BIS

Secteur du tourisme

Article 31 bis

Habilitation à procéder à diverses simplifications dans le secteur du tourisme

Commentaire : cet article tend à habiliter le Gouvernement à prendre diverses mesures de simplification dans le secteur du tourisme.

I. Le droit en vigueur

La réglementation française en matière touristique est excessivement complexe et freine le développement d'un secteur pourtant essentiel pour notre économie et pour l'essor de l'ensemble de nos territoires.

Les Assises du tourisme, qui se sont déroulées de novembre 2013 à avril 2014 et ont rassemblé plus de 400 participants issus des secteurs public et privé, ont nourri ce constat. Une centaine de mesures de simplification a été recensée à cette occasion, dont une partie de nature législative.

Plusieurs rapports parlementaires ont également pointé ces limites, en grande partie inhérentes aux pesanteurs structurelles de notre administration. Pour ce qui est de notre seule assemblée, et plus particulièrement de votre commission des affaires économiques, on peut ainsi citer le rapport de 2011 de nos collègues André Ferrand et Michel Bécot¹, ou bien, plus récemment, le rapport de 2013 de nos collègues Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre².

Face à ces lourdeurs administratives, des mesures de simplification s'imposaient. Ainsi que l'avait annoncé le ministre des affaires étrangères et du développement international, M. Laurent Fabius, lors de la clôture des Assises le 19 juin dernier, en matière législative « *afin d'aller vite, une ordonnance de simplification, comportant un volet tourisme, sera bouclée dans les semaines qui viennent et publiée avant la fin 2014. C'est une demande forte des professionnels. Elle simplifiera les normes dans des domaines clés pour le tourisme, comme la construction/urbanisme, la sécurité, l'accessibilité, et l'environnement* ».

¹ *Le tourisme, un atout formidable pour la France, rapport d'information n° 684 (2010-2011) de MM. André Ferrand et Michel Bécot, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et de la commission des finances.*

² *Tourisme: une place de leader à reconquérir, rapport d'information n° 45 (2013-2014) de MM. Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission pour le contrôle de l'application des lois.*

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

C'est dans cette perspective, et à l'initiative du Gouvernement, que les députés ont inséré, en séance publique, un article additionnel habilitant le Gouvernement à prendre diverses mesures de simplification dans le secteur du tourisme.

Ces mesures visent à :

1° L'amélioration du cadre réglementaire précisant les modalités de location d'hébergements touristiques par des exploitants non professionnels, afin d'éviter le développement d'une concurrence déloyale ;

2° La mise en cohérence et la clarification des dispositions relatives à l'accessibilité à la préservation de l'environnement et à la sécurité applicables aux hébergements et sites touristiques ;

3° La mise en œuvre de mesures pour favoriser l'accessibilité de certains espaces culturels par des moyens de transport écologiques (type vélo), dans la logique de développement durable que le Gouvernement souhaite promouvoir ;

4° La création et la mise en œuvre d'un règlement sanitaire national unique applicable aux différents types d'hébergement ;

5° La clarification des dispositions du code de l'urbanisme applicables aux terrains de camping et aux parcs résidentiels de loisirs (application des dispositions intervenues avec la réforme du code de l'urbanisme en 2007 aux campings créés antérieurement à 2007) ;

6° La mise en place d'un cadre réglementaire approprié applicable aux aires d'accueil des camping-cars ;

7° La suppression de l'obligation déclarative pour les établissements d'hébergement organisant des activités physiques et sportives à titre annexe de la prestation d'hébergement ;

8° L'amélioration de l'accueil des touristes en chambre d'hôtes, en facilitant l'utilisation des piscines.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve pleinement, sur le fond, l'objectif poursuivi par cette mesure et le constat qui la sous-tend : le secteur du tourisme pâtit d'un carcan réglementaire qu'il convient de simplifier, au risque de voir ce pan essentiel de notre activité économique décliner au cours des prochaines années. Elle rappelle avoir alerté à deux reprises au moins, à l'occasion des deux rapports d'information précités, sur ces difficultés, et appelé à entreprendre un travail d'allégement et de clarification de ce cadre normatif.

Cependant, votre commission regrette la méthode retenue pour pallier ces contraintes réglementaires. Le projet d'habilitation à légiférer par ordonnance, tel que présenté par cet article, semble en effet insuffisamment précis. Il ne donne que les grandes orientations de mesures qui ne sont pas détaillées, l'article ne figurant pas dans le texte initial. À cet égard, il n'est donc pas traité dans l'étude d'impact, le sujet du tourisme n'étant même pas abordé par le projet de loi.

Résultant d'un amendement gouvernemental examiné en séance publique et déposé tardivement, ces mesures n'ont pas davantage été discutées par les députés en commission, comme l'a fait observer la députée Mme Laure de la Raudière. Certes, le secrétaire d'État en charge de la Réforme de l'État, M. Thierry Mandon, défendant le projet de loi au nom du Gouvernement à l'Assemblée nationale, a indiqué que les travaux avaient avancé et qu'il serait envisageable à l'avenir d'associer les parlementaires et de créer les groupes de travail. Cependant, en l'état, et ainsi que l'a souligné la députée Mme Véronique Louwagie en séance publique, il est demandé au Parlement rien de moins que de « *signer un chèque en blanc* » pour réformer certains aspects notables d'un secteur clef pour notre économie.

À la demande de votre rapporteure pour avis, des précisions ont donc été apportées par le Gouvernement sur le contenu des ordonnances depuis l'examen du texte par nos collègues députés. Ainsi, et pour n'évoquer que les champs de l'habilitation conservés dans le texte de la commission, la simplification des procédures de mise aux normes et d'urbanisme pour les équipements et aménagements touristiques vise à autoriser ces derniers à y procéder de façon groupée et à échéance régulière, à permettre aux projets soumis à avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité d'être examinés par une seule et même sous-commission, ainsi qu'à permettre au maître d'ouvrage de faire regrouper, sous la conduite du préfet, les enquêtes publiques en une seule, réalisée dans un délai maximum de six mois sauf avis motivé.

Afin de tenir compte, notamment, des évolutions législatives intervenues durant l'été et des besoins affinés des professionnels du secteur, votre commission a souhaité reformuler en grande partie cet article, sur proposition de votre rapporteure pour avis. Elle a donc supprimé ce qui est étranger au champ de l'habilitation, modifié certains termes afin de permettre une délégation plus précise du pouvoir de légiférer et complété le champ de l'habilitation en tant que de besoin.

L'amendement qu'elle a adopté en ce sens s'impute ainsi sur plusieurs des éléments de l'article :

- la suppression de l'alinéa 3 répond au souhait du Gouvernement de réserver le traitement de cette question dans le cadre du débat ouvert à l'été sur la taxe de séjour ;

- la rédaction de l'alinéa 4 est ajustée en fonction de la terminologie employée par le code du tourisme et du contenu envisagé de l'ordonnance, qui introduirait des dispositions dérogatoires au sein du code du tourisme ;

- la suppression des alinéas 5, 6, 7 et 10 résulte d'une concertation avec les professionnels et les administrations concernés, de laquelle il ressort que les simplifications et améliorations attendues par les professionnels du secteur pourront être réalisées par voie réglementaire, dans le cadre des dispositions législatives en vigueur ;

- la suppression de l'alinéa 8 s'explique par son objet, qui excède celui du projet de loi ;

- enfin, deux nouveaux alinéas sont insérés afin de répondre à une demande complémentaire de simplification de la part des professionnels et à l'expertise de l'administration quant à la nécessaire adaptation du droit du tourisme.

Le 3° autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance le code du tourisme afin, notamment, de simplifier les procédures de classement des stations de tourisme et de faciliter l'organisation des offices de tourisme. Il s'agit en particulier de permettre l'extension de la procédure de classement en station de tourisme aux groupements de communes jusqu'alors réservée à ceux équipés pour la pratique des sports d'hiver et d'alpinisme. Il s'agit également au titre de cet alinéa, d'adapter le code du tourisme aux dispositions de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, de faciliter la constitution d'organismes locaux de promotion touristiques et, en outre, de rendre plus collégiale la procédure de recrutement des directeurs d'office de tourisme.

Au titre du 4°, il est permis au Gouvernement de modifier le code du tourisme afin de préciser le périmètre d'utilisation des chèques-vacances et d'élargir les possibilités d'utilisation de ces chèques-vacances à d'autres entreprises. Il s'agit d'étendre ce moyen de paiement à tous les modes de transport, et de permettre sa meilleure diffusion dans les entreprises de moins de 50 salariés.

En parallèle, et au vu du degré de préparation apparemment avancé de ces ordonnances, votre commission a souhaité réduire de neuf à quatre mois à compter de la promulgation de la loi le délai prévu pour permettre leur rédaction et leur publication par le Gouvernement, en modifiant en conséquence l'article 36 du présent projet de loi.

Votre commission pour avis a adopté cet article ainsi modifié.

Article 34

(articles L. 121-15, L. 121-18-1, L. 121-22, L. 121-25 [nouveau], L. 121-34-2, L. 121-49, L. 121-87, L. 121-97, L. 121-98-1 [nouveau], L. 121-113 et L. 121-114 [nouveaux], L. 122-3, L. 141-1 du code de la consommation)

Sécurisation de certaines dispositions de la loi n° 2014-344 relative à la consommation

Commentaire : cet article effectue un certain nombre de rectifications nécessitées par l'adoption de la loi relative à la consommation.

I. Le projet de loi initial

L'article 34 nettoie le code de la consommation d'un certain nombre de scories consécutives à la loi n° 2014-344 relative à la consommation. Il **s'agit de corrections d'erreur de références, de nature purement légistique, ou de modifications de précisions** apportées au code de la consommation.

Ainsi le 1° corrige l'article L.121-15, qui vise par erreur les articles L. 720-5 et L. 720-10 au lieu des articles L. 752-1 et L. 752-16.

Le 2° modifie la section 2 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er}

- le a) modifie l'article L. 121-18-1 pour préciser que l'exemplaire du contrat conclu hors établissement que le professionnel fournit au consommateur est un exemplaire daté ;

- le b) corrige une référence à l'article L. 121-22 pour inclure les obligations d'information précontractuelles prévues à l'article L. 121-17 dans le champ des sanctions de l'article L. 121-22. C'est la réparation d'un oubli manifeste de la loi relative à la consommation ;

- le c) crée un article L. 121-25 qui précise que les dispositions de la section 2 relative aux contrats conclus à distance et hors établissement sont d'ordre public

Le 3°, le 6° et le troisième alinéa du 7° prévoient une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale en cas de, respectivement :

- manquement à l'interdiction des numéros masqués en matière de démarchage téléphonique prévue à l'article L. 121-49 ;

- manquement aux règles relatives aux contrats conclus dans les foires et salons ;

- manquement aux règles sur les contrats relatifs au gaz de pétrole liquéfié.

Le 4° et le deuxième alinéa du 7° disposent que les pouvoirs d'enquête prévus à l'article L.141-1 peuvent être utilisés par les agents de la CCRF pour rechercher et constater mes manquements aux règles sur les achats par l'intermédiaire des opérateurs de communications électronique et à celles relatives aux contrats relatifs au gaz de pétrole liquéfié.

Le 8° et le 9° corrigent des erreurs manifestes de références.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés n'ont pas modifié cet article.

Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 34 bis

(article L. 211-23 du code du tourisme)

Amendes pénales et administratives applicables en cas de manquement aux règles de vente de voyages et de séjours

Commentaire : cet article renforce les sanctions administratives et pénales pesant sur les opérateurs de voyage ne respectant pas la législation encadrant leurs activités.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 211-23 du code du tourisme sanctionne pénalement le non-respect par les opérateurs de tourisme des obligations auxquelles ils sont soumis par différentes dispositions du même code, et notamment ses articles L. 211-1, L. 211-4 et L. 211-24.

Les peines actuellement prévues sont un emprisonnement de six mois, une amende de 7 500 euros et/ou la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement concerné. Cette dernière mesure peut être décidée, outre par le tribunal compétent, par le préfet départemental.

L'ensemble de ces dispositions vise, bien entendu, à inciter les agents de voyage à respecter la réglementation en vigueur, et donc à protéger les consommateurs contre les pratiques parfois peu scrupuleuses de ces derniers.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Sur proposition de Mme Annick Le Loch, les députés ont inséré, en séance publique, un nouvel article visant à renforcer les sanctions administratives et pénales pesant sur les opérateurs de voyage.

À cet effet, l'article L. 211-23 précité est modifié en deux occurrences :

- les sanctions pénales actuellement prévues sont doublées : elles passent ainsi de six mois à un an d'emprisonnement et de 7 500 à 15 000 euros d'amende. Il s'agit, naturellement, de plafonds en-deçà desquels le juge reste libre de se prononcer, au regard des circonstances de l'espèce ;

- un nouveau paragraphe est ajouté afin de prévoir la possibilité pour l'administration d'infliger des amendes administratives. Prononcées dans les conditions prévues à l'article L. 141-1-2 du code de la consommation, elles sont fixées à 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. D'un point de vue opérationnel, ce sont les agents enquêteurs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui seraient compétents pour les prononcer.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve le renforcement de l'arsenal répressif permettant de sanctionner les opérateurs de voyage peu scrupuleux, et d'ainsi mieux protéger les consommateurs qui en seraient victimes. Son extension à des amendes de nature administratives, plus rapides à mettre en œuvre que les sanctions pénales, sera en effet de nature à améliorer l'efficacité du dispositif, tant dans sa dimension répressive que préventive.

Votre commission pour avis a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 28 octobre 2014, la commission examine le rapport pour avis sur le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

La réunion ouverte à 14 h 50.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mme Marie-Noëlle Lienemann s'étonnait de ce que les amendements n'aient pas été portés à la connaissance des membres de la commission avant cette réunion. C'est que nous ne sommes pas saisis de ce texte au fond ; la commission des lois nous en a uniquement délégué les articles 7, 9, 10, 11 *bis* A, 20, 28, 29, 31 *bis* et 34 *bis*. Nous nous sommes saisis pour avis des articles 7 *bis*, 7 *ter*, 27 et 34.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Soumis à la procédure accélérée, le projet de loi portant simplification de la vie des entreprises a été déposé à l'Assemblée nationale le 25 juin dernier et adopté par les députés en première lecture le 22 juillet. Il compte désormais 48 articles.

Contrairement à l'Assemblée nationale, le Sénat a choisi de renvoyer le projet à la commission des lois qui, suivant l'usage pour les textes de simplification, a délégué aux autres commissions permanentes la responsabilité des articles relevant de leur compétence.

Nul ne doute de la nécessité de simplifier la vie des entreprises. Mes travaux ont été animés du souci d'être constructive et de soutenir, voire d'amplifier ou d'accélérer, les mesures répondant aux besoins des entreprises et de notre économie. Mes amendements en attesteront. Je suis néanmoins déçue par le manque d'ambition de ce texte, sa pauvreté, même, malgré son titre séduisant, comme par le choix du gouvernement de légiférer par ordonnances. Si les articles que j'ai examinés contiennent des mesures utiles, aucune n'est véritablement de nature à simplifier la vie de nos entreprises. On ne trouve pas ici de proposition forte, ni de stratégie, mais des micro-mesures dont l'impact sur les entreprises sera malheureusement microscopique.

Une grande partie d'entre elles ne justifie pas le recours à des ordonnances. L'article 7, relatif aux procédures d'autorisation d'urbanisme et aux documents de planification urbanistique, propose ainsi quatre pistes de simplification qui ne réduisent que marginalement la complexité du droit de l'urbanisme : instauration de modalités de participation du public alternatives à l'enquête publique pour l'autorisation de certains projets de construction ou d'aménagement ; extension des possibilités de dérogation

aux règles du PLU lorsqu'elles font obstacle à la densification du bâti dans certains cas bien identifiés, en particulier quand les règles de retrait par rapport aux limites séparatives restreignent inconsiderablement l'occupation du terrain disponible ; limitation du nombre de places de stationnement imposées par les PLU pour certaines catégories de logement comme les résidences universitaires et les centres d'hébergement des personnes âgées ; recours, enfin, à la procédure de modification simplifiée du PLU afin de favoriser la densification du bâti dans les zones d'entrée de ville ou à dominante commerciale.

Quoique bien orientées, ces mesures demeurent extrêmement circonscrites. Ces sujets ont d'ailleurs déjà été abordés dans plusieurs textes du gouvernement depuis un an, comme la loi du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction, l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, ou encore de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR. Alors qu'il y a urgence à relancer la construction de logements, le gouvernement remet son ouvrage sur le métier tous les six mois en moyenne et fait se succéder des textes partiels qui nuisent à la visibilité d'ensemble des réformes et désorientent les acteurs de l'urbanisme et du logement.

Enfin, trois des quatre habilitations demandées ne se justifient pas, les dispositions visées pouvant être introduites directement. Je vous proposerai des amendements en ce sens. Quant à la quatrième demande, il conviendra de la réécrire de manière beaucoup plus précise.

L'article 7 *ter* habilite le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures modifiant certaines dispositions de la loi ALUR relatives au logement. Renforçant l'information des acquéreurs d'un bien en copropriété, ce texte avait prévu que leur soient remis un certain nombre de documents, comme le règlement de copropriété, le montant des charges ou les procès-verbaux des assemblées générales. Ces nouvelles dispositions ayant retardé la conclusion de ventes, la première ordonnance a pour objet de fluidifier les transactions en précisant le champ d'application et les modalités de l'information donnée à l'acquéreur – sans que l'on sache vraiment ce que cela recouvre. La loi ALUR disposait en outre que les promesses de vente mentionneraient la surface habitable en plus de la superficie de la partie privative (surface loi Carrez). Cette mesure de protection des propriétaires bailleurs risque de leur porter préjudice : en cas d'erreur dans la mesure de la surface habitable, le locataire pourrait se retourner contre le propriétaire, mais ce dernier ne le pourrait contre l'expert. Harmoniser ces mentions de superficie, comme le souhaite le gouvernement, peut se faire immédiatement en modifiant le droit en vigueur.

L'article 10 était destiné à simplifier le dispositif des certificats d'économie d'énergie. Ce mécanisme, institué par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique dite loi POPE a,

dans l'ensemble, bien fonctionné, puisque les objectifs chiffrés d'économie d'énergie ont été largement dépassés. La simplification envisagée par le gouvernement consistait à faciliter la vie de près de deux mille petits distributeurs de fioul domestique en transférant aux grossistes, soit à une cinquantaine d'entreprises, leur obligation de fournir les certificats d'économie d'énergie. Loin d'approuver cette simplification, les représentants des fioulistes indépendants ont indiqué aux députés qu'en les écartant de la fourniture des certificats, on mettait en péril les PME qui, en contact direct avec leurs clients, sont bien placées pour leur proposer des solutions d'économie d'énergie. L'Assemblée nationale a ainsi réintégré à la liste des obligés un groupement professionnel qui accomplira les formalités. Cette nouvelle rédaction a elle-même suscité de sévères critiques de la part des six fédérations professionnelles représentant les grossistes et les distributeurs, qui demandent, en vertu d'arguments opposés, le retour au texte initial.

Le doute subsiste, tant sur l'impact économique de la mesure proposée par le gouvernement que sur son caractère consensuel. Le texte transmis par l'Assemblée nationale soulève en outre des difficultés d'articulation avec l'article 8 du projet de loi relatif à la transition énergétique. À force de traiter les sujets connexes dans des projets de loi différents, on en vient à modifier les textes tous les mois, parfois même avant leur publication au *J.O.* Je vous proposerai la suppression de l'article 10 afin que le parlement puisse le réexaminer dans le volet *ad hoc* du projet de loi sur la transition énergétique.

L'article 11 bis A rétablit dans le code de l'énergie le mécanisme de soutien financier destiné à préserver la viabilité financière de certaines installations de cogénération, introduit par la loi du 16 juillet 2013, mais abrogé en juillet dernier par le Conseil constitutionnel saisi par voie de question prioritaire de constitutionnalité. Le texte proposé apporte les correctifs juridiques requis pour garantir sa conformité au principe d'égalité.

L'article 20 autorise les caisses de mutualité sociale agricole à communiquer directement aux services fiscaux les informations nécessaires au remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC), de manière à faire l'économie des 200 000 attestations que doivent demander les agriculteurs avant de les transmettre aux services fiscaux.

L'article 28 habilite le gouvernement à créer, pour les écoles d'enseignement supérieur des chambres de commerce et d'industrie, un statut garantissant l'autonomie de leur gouvernance et facilitant la signature d'accords avec d'autres écoles ou universités, y compris étrangères. Si la nécessité, voire l'urgence de cette mesure sont unanimement reconnues, il n'est pas certain qu'il convienne de procéder par ordonnance. Quand cette question a été abordée lors de l'examen de deux projets de loi précédents, toutes les parties prenantes (gouvernement, CCI, dirigeants d'écoles

consulaires, personnels) s'étaient exprimées. Les dispositions que devrait contenir la future ordonnance ont enfin fait l'objet de travaux approfondis et leur rédaction semble quasiment finalisée. C'est pourquoi je vous propose d'introduire directement la réforme dans le projet.

L'article 29 prévoit de fusionner par ordonnance deux établissements publics industriels et commerciaux : UBIFrance, qui soutient les exportateurs, et l'Agence française des investissements internationaux (AFFI) qui s'efforce d'attirer les investisseurs étrangers. Si cette mesure va dans le bon sens, elle demeure insuffisante : nos discussions en commission, de multiples rapports et surtout les témoignages des entreprises conduisent à exiger une action plus lisible et plus cohérente non seulement de ces deux intervenants, mais d'une multitude d'autres.

L'article 31 *bis*, enfin, introduit à l'Assemblée nationale par le gouvernement, habilite celui-ci à prendre diverses mesures de simplification dans le secteur du tourisme. Je vous propose de le réécrire substantiellement : si, comme l'ont montré les Assises du tourisme ainsi que les rapports d'information de nos collègues André Ferrand et Michel Bécot en 2011, puis Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre en 2013, le cadre normatif de ce secteur doit être simplifié, l'habilitation ouverte par cet article sur huit points rencontre plusieurs limites. Certains volets auraient leur place dans d'autres véhicules législatifs plus adaptés ; d'autres, de nature réglementaire, ne nécessitent pas d'habilitation ; d'autres encore, sans rapport avec la simplification de la vie des entreprises, doivent être écartés de ce texte. Je vous propose de ne retenir de cet article d'habilitation que les points qui ont ici leur place, ainsi que de réduire de neuf à six mois le délai prévu à l'article 36 pour prendre ces ordonnances.

Contrairement à ce que proclame son intitulé, cette loi, même si elle comporte des dispositions ponctuelles utiles, ne facilitera pas considérablement la vie des entreprises. C'est sans enthousiasme que je vous propose d'adopter les articles qui nous sont soumis au fond, sous réserve que les demandes d'habilitation injustifiées qu'ils contiennent soient remplacées par des modifications directes du droit, afin que soit accélérée leur entrée en vigueur et que soit respectée la compétence législative du parlement.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je remercie Élisabeth Lamure d'avoir en une dizaine de jours rédigé ce rapport dont je partage la conclusion : nombre de ces dispositions n'appellent pas une adoption par ordonnance, mais un vote du parlement. Ce sera pour nous une façon de rétablir son autorité, tout en accélérant la mise en application de mesures attendues.

M. Yannick Vaugrenard. – On parle de simplification administrative depuis longtemps, tout en sachant qu'elle dépend parfois des comportements : les greffes de tribunaux de commerce, par exemple, n'ont

pas les mêmes exigences que d'autres. L'administration pourrait à elle seule, selon des études sérieuses, réaliser quinze milliards d'économies et alléger de 25 % la charge administrative des entreprises.

Observons également nos voisins européens : les Belges, en particulier, ont inventé le concept du « dites-le nous une fois ». On demande trop souvent la même chose aux différentes administrations, ce qui complique beaucoup la tâche des entreprises, surtout des plus petites. Les Français, eux, ont mis en œuvre le « test Kafka », afin de n'avoir plus à répéter cinq, six, dix fois la même chose. Nos entreprises et nos concitoyens pâtissent également de l'instabilité du droit, et les maires nous font part des difficultés qu'elle leur cause. Il était bien nécessaire d'envisager, comme le fait ce texte, un allègement des obligations comptables des petites et très petites entreprises.

Si la commission des lois en est saisie au fond, d'autres le sont pour avis : la nôtre, mais aussi la commission des finances, dont les membres, eux, ont bien eu connaissance des amendements avant leur réunion. Cela n'étant pas notre cas, nous nous orientons plutôt vers l'abstention sur les amendements que vous nous proposerez, en attendant de pouvoir en avoir, d'ici le débat en séance, une connaissance plus approfondie.

Vous avez insisté, madame la Rapporteuse, sur la pauvreté du texte, tout en reconnaissant que certaines dispositions partielles étaient utiles. Face aux difficultés que rencontre notre pays, en particulier ses petites et moyennes entreprises, ne pourrions-nous pas éviter, au moins sur certains sujets, des oppositions politiques systématiques ? Le premier discours du président Gérard Larcher ne nous y incitait-il pas ? Nous souhaitons de votre part, madame, une démarche constructive et efficace, pour le plus grand bien de nos entreprises qui attendent ces simplifications. Légiférer par ordonnance, c'est, dites-vous, aller trop vite en besogne, mais vous reconnaissez vous-même l'urgence de ces réformes. Si nous préférons évidemment, en tant que parlementaires, éviter la pratique des ordonnances, elle est parfois indispensable.

M. Jean-Claude Lenoir, président. - Votre remarque fait suite à celle de Marie-Noëlle Lienemann. La commission des finances était-elle saisie par délégation ? Dans un passé récent, il nous est souvent arrivé de prendre connaissance des amendements du rapporteur lorsqu'ils nous étaient distribués en réunion. Nous sommes tous d'accord pour travailler dans de bonnes conditions et disposer des documents en temps et en heure. Par ailleurs, je considère que modifier le droit en vigueur directement par un projet de loi est plus rapide que passer par une ordonnance, laquelle se justifie seulement lorsqu'il s'agit de l'adoption de mesures lourdes nécessitant des débats techniques complexes.

M. Jean-Pierre Bosino. - Nous avons beaucoup à faire sur la simplification, comme sur la vie des salariés et de nos citoyens.

L'atomisation de ce texte entre différentes commissions empêchant d'en prendre une vue globale, le groupe CRC s'oriente plutôt vers un avis négatif, d'autant que la procédure des ordonnances constitue une négation du travail du parlement.

M. Daniel Dubois. - Le groupe UDI adhère globalement à l'analyse de la rapporteure pour avis : au regard de la situation des entreprises, l'apport du texte est très modeste même s'il contient certaines avancées. Quant aux amendements, il nous serait difficile de les voter aujourd'hui, puisque nous n'en avons pas connaissance. Nous nous exprimerons lors du débat en séance.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. - Ces amendements étant ceux du rapporteur, il n'y a rien d'extraordinaire à ce qu'ils soient seulement diffusés en commission. Je m'efforcerai néanmoins de vous convaincre de les adopter. Je maintiens, Yannick Vaugrenard, que ce texte manque d'ambition : il ne contient que des mesures partielles.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 7

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. - L'amendement n° 9 supprime les trois premières des quatre ordonnances prévues par cet article, au profit d'une modification du code de l'urbanisme par les amendements n°s 2, 3 et 4.

L'amendement n° 9 est adopté.

Articles additionnels après l'article 7

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. - L'amendement n° 2 est identique à celui déposé par M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Il allège la procédure de consultation du public préalable à l'autorisation de certains projets de construction et d'aménagement susceptibles d'avoir une incidence environnementale : ceux qui ne requièrent une étude d'impact que sur décision de l'autorité administrative après examen au cas par cas. À la procédure lourde d'une enquête publique, on préférera la consultation simplifiée prévue à l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Je déplore toutefois que l'on aborde ainsi la question des enquêtes publiques par le petit bout de la lorgnette, au lieu de poser la question d'ensemble.

M. Jean-Claude Lenoir, président. - Je soutiens fortement cet amendement et les deux suivants qui favorisent l'engagement de procédures simplifiées et la réduction des délais. Je pense notamment aux travaux nécessaires à l'extension des sites des entreprises. Les projets demeureront consultables par le public.

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 3 réduit les exigences d’aires de stationnement pour les résidences universitaires et les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes.

L’amendement n° 3 est adopté.

Article 7 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Étendant les possibilités offertes aux communes de déroger aux règles du PLU dans des cas très précis afin de favoriser certains projets de construction de logements, l’amendement n° 4 autorise des dérogations aux règles de retrait par rapport aux limites séparatives sous réserve que le projet s’intègre au milieu urbain environnant et ne crée pas de gêne anormale pour les constructions ou les propriétés voisines.

M. Franck Montaugé. – Que recouvre au juste la notion de gêne anormale ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Il appartiendra à l’autorité administrative chargée de délivrer l’autorisation de la définir, sous le contrôle du juge administratif.

L’amendement n° 4 est adopté.

Article 7 ter

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Le gouvernement demande à prendre quatre ordonnances modifiant la loi Alur. La première faciliterait les modalités d’information de l’acquéreur d’un bien sous le régime de la copropriété en autorisant une remise des documents par voie dématérialisée et en restreignant le champ de l’information. L’amendement n° 15 précise ce second point : le gouvernement ne pourra procéder à cette restriction que pour l’acquisition de lots secondaires. La seconde ordonnance différerait l’entrée en vigueur de l’obligation de remettre à l’acquéreur le règlement de copropriété, ce qui ne paraît pas opportun. L’amendement n° 15 supprime cette habilitation, ainsi que celle de qui porte sur des mesures réglementaires.

L’amendement n° 15 est adopté.

Article additionnel après l’article 7 ter

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Il suffit de modifier directement le droit en vigueur pour harmoniser les mentions de surfaces dans les promesses de vente, d’où l’amendement n° 17.

L’amendement n° 17 est adopté.

Article 10

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Il subsiste un doute sur l'impact économique de l'article 10, dont le dispositif juridique n'est pas satisfaisant. C'est pourquoi l'amendement n° 12 le supprime.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cette proposition est extrêmement sage, compte tenu des conflits dont nous avons écho dans nos départements. Nous aborderons à nouveau ce sujet lors de l'examen de la loi sur la transition énergétique.

L'amendement n° 12 est adopté.

Article 11 bis A

L'amendement rédactionnel n° 13 est adopté.

Article 28

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 5 supprime l'habilitation à légiférer prévue par cet article et la remplace par des modifications directes du droit relatif au statut des écoles des chambres de commerce et d'industrie.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cet amendement, évidemment assez consistant, fait suite à des travaux qui, depuis plus d'un an, réunissent le gouvernement, les CCI, les personnels et les dirigeants de ces écoles. Nous sommes en présence d'un texte bien élaboré, qui fait largement consensus.

L'amendement n° 5 est adopté.

Articles additionnels après l'article 28

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 6 donne aux CCI territoriales qui le souhaitent la possibilité de s'unir dans la chambre de région dans le cadre des schémas directeurs régionaux consulaires.

M. Marc Daunis. – Quelle marge de liberté les chambres restantes conserveront-elles ? Cette question n'est pas sans rapport avec le débat sur l'organisation régionale.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Il est laissé toute liberté aux chambres de fusionner ou non.

L'amendement n° 6 insérant un article additionnel est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 7 autorise les chambres territoriales qui fusionnent au sein d'une chambre de région à continuer à exister comme chambres locales dépourvues de la personnalité, à l'exemple de celles d'Ile-de-France. Les membres de ces chambres seront élus dans les mêmes conditions que les membres des chambres territoriales ou de région.

L'amendement n° 7 insérant un article additionnel est adopté.

Article 29

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 11 simplifie l'action des opérateurs aidant les entreprises exportatrices ainsi que celles qui souhaitent s'implanter en France. Il va au-delà du projet en habilitant le gouvernement à créer un groupement d'intérêt économique (GIE), structure plus ouverte et plus souple que celle de l'établissement public qui résulterait de la seule fusion d'UbiFrance et de l'AFFI.

M. Gérard César. – Ayant eu l'honneur de représenter jusqu'à présent le Sénat au conseil d'administration d'UbiFrance, j'approuve cette mesure simplificatrice. Il est regrettable d'aller à l'exportation en ordre dispersé.

M. Alain Chatillon. – Passera-t-on toujours par la Sopexa ? Qui fait quoi et comment garantira-t-on les crédits, alors que la Coface n'intervient plus dans la plupart des pays à risques, aussi minimes soient-ils ? C'est un problème que nos concurrents, notamment allemands, ne connaissent pas. Quels documents seront-ils nécessaires pour obtenir ces garanties ?

M. Ladislas Poniatowski. – L'amendement n'est-il pas contreproductif ? La fusion des deux établissements, qui est une bonne proposition, serait retardée par l'adoption de l'amendement. Ne pourrait-on y procéder immédiatement, quitte à créer le GIE ensuite ?

M. Jean-Jacques Lasserre. – Le GIE constituerait, si je comprends bien, une étape intermédiaire pour mieux utiliser les moyens généraux des structures originelles ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – La mesure proposée par le projet est presque une régularisation : ces deux établissements travaillent déjà dans les mêmes locaux et ont la même comptabilité, comme s'ils avaient déjà fusionné. Loin de retarder, l'ouverture d'un GIE autorisera l'entrée de tous les acteurs qui le souhaitent, dont la Sopexa ou la Coface. Ce sera un établissement dynamique et ouvert.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un GIE peut en effet rassembler des établissements de structures juridiques très différentes.

M. Marc Daunis. – L'argument de Ladislas Poniatowski est juste : nous avons bien constaté l'ambiguïté des interventions des deux opérateurs, en dépit de leur rapprochement. La situation n'est pas claire.

L'amendement n° 11 est adopté.

Article 31 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 14 précise le champ de l'habilitation législative prévue à cet article relatif au secteur du tourisme.

L'amendement n° 14 est adopté.

Article 36

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 10 réduit de neuf à quatre mois le délai imparti au gouvernement pour la rédaction et la publication des ordonnances prévues à l'article 31 bis.

L'amendement n° 10 est adopté

M. Alain Chatillon. – Notre commission pourrait-elle disposer de renseignements supplémentaires sur la manière dont les entreprises sont accompagnées en Allemagne ou au Japon ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous devons avoir plus fréquemment recours à l'expertise de la division de législation comparée de la Direction de l'initiative parlementaire et des délégations, surtout sur l'Allemagne.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 21 octobre 2014

- *Agence française pour les investissements internationaux (AFII)* :
Mme Caroline Leboucher, directrice générale adjointe, et **MM. Henri De Joux**, directeur des fusions, et **Bertrand Buffon**, chef de cabinet ;

- *Cabinet de M. Thierry Mandon, Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, auprès du Premier ministre* : **Mmes Sonia Baudry**, conseillère simplification, et **Maeva Level**, conseillère parlementaire, et **MM. Sébastien Podevyn**, conseiller en charge des relations avec le Parlement, **Emmanuel Gessua**, directeur de la mission simplification, et **Xavier Hubert**, conseiller juridique.