

N° 224

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 décembre 2011

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après engagement de la procédure accélérée, relative à la **simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives**,*

Par M. Jean-Pierre MICHEL,

Sénateur

Tome I : Rapport

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) :** 3706, 3724, 3726, 3766, 3787 et T.A. 750

**Sénat :** 33, 214, 223, 225 et 227 (2011-2012)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. L'ULTIME ÉTAPE D'UN PROCESSUS DE SIMPLIFICATION DU DROIT À LA MÉTHODE CONTESTABLE</b> .....	10
A. DES LOIS SUCCESSIVES DE SIMPLIFICATION DEPUIS 2003.....	11
1. <i>Trois projets de loi d'habilitation à simplifier par ordonnance</i> .....	12
2. <i>Quatre propositions de loi de simplification</i> .....	13
B. LA SIMPLIFICATION DITE D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE.....	14
1. <i>La méthode des propositions de loi de simplification du droit</i> .....	14
2. <i>Le choix de la soumission au Conseil d'État</i> .....	16
C. L'ENGAGEMENT CROISSANT DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION .....	18
1. <i>Plusieurs circulaires récentes du Premier ministre</i> .....	18
2. <i>Les Assises de la simplification</i> .....	20
D. LA FIN D'UN CYCLE COMPLEXE DE SIMPLIFICATION GÉNÉRALISÉE.....	21
1. <i>L'épuisement du modèle des lois générales de simplification</i> .....	21
2. <i>L'appel à une nouvelle méthode de simplification législative</i> .....	22
<b>II. UNE DERNIÈRE PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION CENTRÉE SUR LA VIE DES ENTREPRISES</b> .....	22
A. LA DÉPÉNALISATION DE LA VIE DES AFFAIRES .....	23
B. D'AUTRES MESURES CONCERNANT LE DROIT DES AFFAIRES .....	27
1. <i>Des dispositions contestables</i> .....	27
2. <i>Des dispositions hétéroclites</i> .....	30
C. UN TEXTE QUI DEMEURE ENCORE TROP COMPOSITE.....	32
1. <i>Les articles relevant de la compétence de votre commission</i> .....	32
2. <i>Les articles relevant de la compétence des autres commissions</i> .....	34
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	37
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES</b> .....	51



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 21 décembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de **M. Jean-Pierre Michel**, la proposition de loi (n° 33, 2011-2012), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la **simplification du droit** et à l'allègement des démarches administratives, en présence de Mme Nicole Bricq, rapporteur pour avis de la commission des finances, et MM. Martial Bourquin et Hervé Maurey, rapporteurs pour avis de la commission de l'économie.

Ayant délégué l'examen au fond de 82 articles aux commissions des affaires sociales, de la culture, de l'économie et des finances, selon le domaine de compétences de chacune, la commission des lois était saisie de 71 articles de la proposition de loi, soit près de la moitié des 153 articles que compte le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui en comportait initialement 94.

Après avoir rappelé qu'il était évidemment utile de simplifier le droit, le rapporteur a exposé les importantes dérives du processus de simplification tel qu'il ressort de l'examen par la commission des lois des précédentes lois de simplification, en soulignant que s'y trouvaient fréquemment des dispositions excédant le cadre strict de la simplification et constituant de réelles novations juridiques, qui mériteraient un débat parlementaire à part entière. Ce type de texte long, complexe et hétéroclite ne permet pas au Parlement de conduire un débat éclairé et pertinent compte tenu de la diversité des sujets abordés, ce dont témoigne le nombre de commissions compétentes au fond.

Le rapporteur a fait état de son analyse sur un certain nombre de dispositions du texte, souvent contestables, qui ne constituent pas des mesures de simplification mais comportent de vraies réformes de fond, par exemple la dépénalisation du droit des affaires, ou tendent à revenir sur des décisions du législateur, par exemple le recul proposé en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

Au cours d'un ample débat, la commission a confirmé les critiques qu'elle avait déjà énoncées à l'encontre des lois de simplification antérieures et de leur méthode d'élaboration et de discussion. Elle a constaté en outre que la procédure accélérée, engagée pour la première fois sur une proposition de loi de simplification, aggravait les difficultés d'examen de ce texte.

Considérant par conséquent qu'il n'y a pas lieu de délibérer, dans ces conditions, sur la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, la commission des lois a décidé de **ne pas établir de texte** et de **déposer une motion tendant à opposer la question préalable** au texte transmis par l'Assemblée nationale.



« *Hâtez-vous lentement, et sans perdre courage,  
« Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage,  
« Polissez-le sans cesse, et le repolissez,  
« Ajoutez quelquefois, et souvent effacez. »*

Boileau

Mesdames, Messieurs,

Tirés de *l'Art poétique* de Boileau, ces vers illustrent pleinement l'idée que votre commission des lois se fait de l'œuvre de simplification du droit à laquelle elle est régulièrement conviée depuis maintenant plusieurs années. S'il s'agit d'une œuvre toujours recommencée – et qui sans doute mérite de l'être, au regard du reproche de complexité souvent adressé à notre droit –, encore faut-il qu'elle s'en tienne strictement à ce qui est nécessaire.

Ainsi, pour la quatrième fois depuis 2007, votre commission des lois est saisie d'une proposition de loi de simplification du droit, élaborée par notre collègue député Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Notre collègue Bernard Saugey, rapporteur en 2010 de la précédente proposition loi de simplification du droit, évoquait un « *rituel parlementaire de la simplification de la loi* »<sup>1</sup>. Déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 juillet 2011, la présente proposition de loi a été immédiatement soumise pour avis au Conseil d'État, lequel a rendu son avis le 19 septembre 2011. La proposition de loi a été adoptée le 18 octobre 2011 par l'Assemblée nationale. Alors que le texte initial comptait déjà 94 articles, le texte transmis au Sénat en comporte 153 (dont 16 articles supprimés).

Compte tenu de la diversité des sujets abordés, votre commission des lois a souhaité, conformément à l'habitude qu'elle a suivie jusque là pour les propositions de loi de simplification du droit, déléguer aux autres commissions l'examen au fond des articles relevant de la compétence de chacune.

---

<sup>1</sup> *Rapport n° 20 (2010-2011), fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/110-020-1/110-020-1.html>*

Cependant, contrairement à celles qui l'ont précédée, cette nouvelle proposition de loi de simplification ne donne plus, au même degré en tout cas, l'apparence d'un « *assemblage hétéroclite de « cavaliers législatifs » en déshérence* », pour reprendre l'heureuse expression de notre collègue Bernard Saugey. Ce dernier *opus* de notre collègue Jean-Luc Warsmann, même s'il comporte une division opportunément intitulée « *Diverses dispositions d'ordre ponctuel* », est centré effectivement sur le droit applicable aux entreprises, qu'il s'agisse du droit des sociétés, du droit du travail, du droit de la sécurité sociale ou de certains droits sectoriels concernant la vie économique (transports, agriculture, tourisme, construction...). Plus circonscrit, cet objet initial du texte – qui n'en était pas l'objet exclusif, tant s'en faut – n'a pas résisté à son examen par l'Assemblée nationale. En outre, sous couvert de simplification, ce texte sert de pavillon de complaisance à des marchandises de toutes natures, qui parfois vont bien au-delà de la stricte simplification du droit, ce que votre commission déplore une nouvelle fois.

En effet, chaque nouvelle proposition de loi de simplification du droit – « véhicule législatif » tout trouvé pour quelques dispositions éparses que le Gouvernement, désormais tenu depuis la révision constitutionnelle de 2008 à une portion plus congrue de l'ordre du jour des assemblées, ne sait où placer – s'alourdit de toutes sortes d'habilitations à légiférer par ordonnance dans les domaines les plus divers, de transpositions tardives et urgentes de directives oubliées, de corrections de malfaçons législatives des plus variées et bien sûr de tous les amendements qui, sinon, continueraient à gésir au fond des tiroirs des ministères. Cette logique purement utilitaire du « véhicule législatif » – négation même de la valeur et de la qualité de la délibération parlementaire – aboutit d'ailleurs à des pratiques aberrantes, au premier rang desquelles celle consistant à placer dans plusieurs textes la même disposition pour s'assurer qu'elle pourra être promulguée au plus vite. Cette course des « véhicules législatifs » ne parvient pas, le plus souvent, à franchir l'obstacle du Conseil constitutionnel, qui n'hésite pas à arrêter dans leur élan ces nombreux « cavaliers législatifs », qui prolifèrent même dans les lois de simplification<sup>1</sup> !

Notre collègue Bernard Saugey avait déjà pu déplorer, au regard du grand nombre d'articles concernés dans la précédente proposition de loi de simplification, « *la présence dans la proposition de loi de dispositions qui, en raison des rythmes différents de navette des différents textes concernés, sont insérées simultanément dans d'autres textes en cours de discussion devant l'une ou l'autre assemblée* ». À titre d'exemple, à l'article 49 bis A de la présente proposition de loi figure une disposition déjà censurée à deux reprises en 2011 par le Conseil constitutionnel !

Outre la méthode législative suivie pour simplifier notre droit, votre commission s'interroge sur le concept même de simplification du droit, tel qu'il ressort des textes qu'elle a examinés depuis 2003.

---

<sup>1</sup> Voir à cet égard la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 sur la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Prônée par certains comme une œuvre indispensable, la simplification permanente de notre droit, sans cesse répétée, année après année, contribue à l'instabilité comme à l'inflation législatives. Votre commission considère que la stabilité et la permanence du droit sont un objectif au moins aussi impérieux que sa simplification. Les destinataires de la loi, *a fortiori* les entreprises, ont besoin de prévisibilité et de stabilité de la norme qui leur est applicable. Une loi peut-être imparfaite mais connue, stable et appliquée est souvent préférable à une loi méconnue car changeante et instable, sous prétexte de simplification. A cet égard, la présente proposition de loi revient déjà dans certains de ses articles sur des dispositions adoptées par le législateur il y a peu de temps, et parfois dans une précédente loi de simplification ! Ce type de texte constitue en effet, par lui-même, une invitation, voire une incitation, à revenir sur des textes fraîchement publiés. Le processus de simplification contribue ainsi au mal qu'il prétend combattre, la complexité du système juridique.

Enfin, la méthode employée tend à altérer la clarté et la sincérité des débats parlementaires, qui sont pourtant une exigence constitutionnelle. En soumettant au Parlement des textes aussi consistants, denses et hétéroclites, les conditions d'examen de pareilles propositions de loi ne permettent pas aux membres des assemblées, en commission comme ensuite en séance publique, de tenir les débats approfondis que méritent pourtant certains sujets, quand bien même il ne s'agirait que d'authentiques simplifications. A cet égard, il n'est pas rare – et le présent texte en est une nouvelle illustration – que des lois de simplification cachent de réelles novations juridiques, qui passent alors à peu près inaperçues et sont finalement adoptées sans réelle discussion. La démarche de simplification proposée au législateur doit elle-même être simple, lisible et cohérente pour être convaincante et pertinente.

Dans ces conditions, la procédure accélérée engagée sur ce texte par le Gouvernement est particulièrement contestable, d'autant qu'il n'est laissé au Parlement que quelques mois pour procéder à son examen<sup>1</sup>.

Si votre rapporteur, fort de cette appréciation critique de la démarche de simplification, avait dans un premier temps proposé à votre commission la ligne de conduite consistant à conserver, en y apportant les améliorations, les inflexions ou les compléments nécessaires, les dispositions figurant dans le texte initial et relevant strictement de l'objectif de simplification, tout en retirant du texte les novations excédant cet objectif, votre commission des lois a considéré, pour les mêmes raisons, qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur un texte de cette nature.

---

<sup>1</sup> *Précédente proposition de loi de simplification, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a fait l'objet de deux lectures dans chaque assemblée, sans engagement de la procédure accélérée.*

## I. L'ULTIME ÉTAPE D'UN PROCESSUS DE SIMPLIFICATION DU DROIT À LA MÉTHODE CONTESTABLE

Dans un rapport établi en 2006 sur le thème de la simplification du droit par ordonnances, afin d'évaluer, à la demande du Gouvernement, les effets de la loi du 2 juillet 2003 l'habilitant à simplifier le droit<sup>1</sup>, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, organisme relevant de la Cour des comptes, établissait le constat suivant, que votre commission estime encore valable aujourd'hui : « *Le sentiment qui en résulte, largement partagé par nos interlocuteurs, est que la loi d'habilitation a été l'occasion d'un « effet d'aubaine » législatif. Bon nombre d'administrations en ont profité pour sortir de leurs cartons des projets en souffrance, de nature et de portée diverses, dont les liens avec la problématique de la simplification relevaient plus du hasard que de la nécessité.* » Le Comité ajoutait que l'enjeu ne se situait pas tant dans la simplification des normes que dans celle des pratiques de l'administration, plus difficile à réaliser.

Le Conseil d'État, dans son rapport public de 2006, portait également un regard critique sur « *l'illusion de la simplification* » dans ses considérations générales sur la sécurité juridique et la complexité du droit<sup>2</sup>. Il a présenté un bilan mitigé des premiers textes de simplification des années 2000, accomplis par voie d'ordonnances, qui ont créé de la « *complexité supplémentaire* ». Le compte rendu de l'activité consultative du Conseil d'État dressait un constat similaire, « *bien souvent, les mesures, effectives, de simplification de certaines procédures s'accompagnaient de la simple réécriture d'autres dispositions, qui auraient mérité, elles aussi, une réflexion de fond plus globale* », et surtout « *l'effort de simplification du droit ne conduisait pas, dans l'immense majorité des cas, à une réduction du nombre d'articles ou de dispositions applicables, voire (...) il entraînait, au contraire, un alourdissement de certains textes, ce qui ne peut que rendre plus incertain l'apport concret pour les citoyens de telles mesures* »<sup>3</sup>. Ainsi, le Conseil d'État semble privilégier la stabilité du droit plutôt que sa simplification pour rétablir la sécurité juridique.

Ces analyses ont conduit à l'évolution des méthodes de simplification tant dans le domaine législatif, avec la discussion de propositions de loi de simplification destinées à simplifier le stock du droit existant, élaborées selon un processus associant le Gouvernement et le Parlement, que dans le domaine réglementaire, avec une tentative renforcée de maîtrise des flux normatifs.

---

<sup>1</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ccomptes.fr/fr/CECRSP/documents/divers/SimplificationDroitOrdonnances022006.pdf>

<sup>2</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.conseil-etat.fr/media/document/rapportpublic2006.pdf>

<sup>3</sup> Ce compte rendu souligne en outre, concernant l'activité consultative de la section des travaux publics, « certains travers de la politique de simplification menée par le Gouvernement : le déploiement d'efforts considérables pour des résultats parfois modestes, une tendance à multiplier les mesures formelles au lieu d'entreprendre des réformes de fond, un manque de constance dans la mise en œuvre des orientations ».

Ainsi, la présente proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives constitue la quatrième et dernière étape du processus législatif de simplification du droit engagé depuis le début de la législature ouverte par le renouvellement de l'Assemblée nationale en juin 2007, sous l'impulsion de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, dans un contexte d'engagement affirmé du Gouvernement en faveur de la simplification du droit.

#### **A. DES LOIS SUCCESSIVES DE SIMPLIFICATION DEPUIS 2003**

Alors que les préoccupations de simplification de notre droit sont déjà anciennes, le Parlement ne participe au travail de simplification que depuis les années 2000. Les anciens projets de loi portant « diverses dispositions » ne se présentaient pas, en effet, comme des textes de simplification.

Le processus de simplification du droit engagé par le Gouvernement à partir de 2002 a fait le choix du recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution, au travers de trois projets de loi comportant de très nombreuses habilitations, avant de recourir à partir de 2007, au regard des critiques émises à l'encontre de cette première méthode, à des textes législatifs spécifiques, sous forme de propositions de loi, textes de plus en plus volumineux.

#### **Volume des projets et propositions de lois de simplification<sup>1</sup>**

	Nombre d'articles dans le texte initial	Nombre d'articles dans le texte publié
Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003	29	37
Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004	61	94
Projet de loi déposé le 13 juillet 2006	38	-
Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007	12	30
Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009	50	140
Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011	150	200
Présente proposition de loi	94	153 <i>(dans le texte transmis)</i>

---

<sup>1</sup> Le nombre d'articles n'est qu'un indicateur partiel de l'accroissement du volume des textes, qui ne rend pas compte de l'allongement considérable de certains articles au cours de la navette.

## 1. Trois projets de loi d'habilitation à simplifier par ordonnance

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit n'est qu'une suite d'habilitations à légiférer par ordonnance dans les domaines les plus variés<sup>1</sup>. Composée de 29 habilitations, elle visait à modifier une trentaine de lois et une quinzaine de codes. Le Gouvernement n'a d'ailleurs pas utilisé toutes les habilitations qui lui avaient été accordées.

Saisi de ce texte<sup>2</sup>, le Conseil constitutionnel a estimé « *que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ; que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet, l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et "la garantie des droits" requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ; qu'à défaut, serait restreint l'exercice des droits et libertés (...)* ». Le Conseil constitutionnel a ainsi rattaché la simplification comme la codification à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

La loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit mêle à une nouvelle suite d'habilitations quelques dispositions ponctuelles de simplification directe<sup>3</sup>. Comportant 66 habilitations, elle avait pour objet de simplifier les procédures administratives, d'abroger les dispositions devenues obsolètes et de faire entrer en vigueur ou de réaménager sept codes. Là encore, le Gouvernement n'a pas utilisé toutes les habilitations. Saisi également de ce texte, le Conseil constitutionnel a confirmé sa jurisprudence<sup>4</sup>.

Enfin, un troisième projet de loi de simplification a été élaboré et déposé sur le bureau du Sénat le 13 juillet 2006, sans qu'il ne soit jamais inscrit à l'ordre du jour avant la fin de la législature précédente<sup>5</sup>. Ce texte était de nature très différente, s'apparentant par son caractère très composite aux propositions de loi de simplification examinées depuis. S'il comportait une série d'habilitations, comme les textes précédents, il modifierait directement de nombreuses dispositions, ratifierait de nombreuses ordonnances elles-mêmes de simplification, le cas échéant en les modifiant, et abrogeait une longue série de

---

<sup>1</sup> Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl02-262.html>

<sup>2</sup> Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003.

<sup>3</sup> Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl03-343.html>

<sup>4</sup> Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004.

<sup>5</sup> Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl05-462.html>

près de 130 lois « *tombées en désuétude, implicitement abrogées, contraires à des normes supérieures ou retranscrites dans un code* », dans l'objectif « *de lutter contre la sédimentation du droit, et d'engager la nécessaire réduction du stock des textes* », selon son exposé des motifs. La physionomie de ce projet jamais examiné annonçait déjà celle des futures propositions de loi de simplification du droit.

## 2. Quatre propositions de loi de simplification

Les propositions de loi de simplification ont pour caractère commun, outre la qualité de leur auteur, notre collègue député Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois, d'agrèger des mesures d'origines diverses largement et explicitement inspirées voire élaborées par le Gouvernement, ce qui est assez inhabituel pour des textes d'initiative parlementaire.

La loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a fait l'objet, selon son exposé des motifs, « *d'études préalables et d'une concertation approfondie* »<sup>1</sup>. Elle s'inspire de suggestions du Médiateur de la République et de travaux gouvernementaux. Elle reprend l'abrogation des textes obsolètes ou sans objet prévue dans le projet de loi de 2006. Trois habilitations de codification y ont été introduites. Le texte s'est beaucoup allongé au cours de son examen parlementaire. Il a notamment systématisé le recours à la visioconférence par les juridictions judiciaires, ce qui ne constitue pas une simplification du droit.

Significativement plus longue au dépôt que celle qui l'a précédée, la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a triplé de volume au cours de son examen<sup>2</sup>. Elle comporte de nombreuses dispositions destinées à simplifier le droit pénal et la procédure pénale, entre autres dispositions. On peut s'interroger sur l'examen de dispositions à caractère pénal dans un texte de simplification. D'ailleurs, une controverse est née de cette simplification en matière pénale, du fait de la suppression d'une peine de dissolution de personne morale, sur laquelle il fallut ensuite revenir. Le texte comporte aussi neuf habilitations, concernant surtout l'aménagement de codes, et ratifie un grand nombre d'ordonnances. Il supprime enfin près d'une centaine de rapports au Parlement jugés obsolètes.

Ce texte marque une accélération et un alourdissement du processus législatif de simplification et commence à en illustrer les dérives, en raison d'une complexité et d'une hétérogénéité qui deviennent incompatibles avec un examen parlementaire normal et n'évitent pas les malfaçons et le manque de lisibilité de la loi comme le manque de clarté de l'action du législateur.

---

<sup>1</sup> Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl07-020.html>

<sup>2</sup> Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl08-034.html>

Encore plus lourde que la précédente, puisqu'elle ne comportait pas moins de 150 articles lors de son dépôt, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a fait l'objet de deux lectures dans chaque assemblée, suivies de la réunion d'une commission mixte paritaire, avant de pouvoir être définitivement adoptée<sup>1</sup>, ce qui n'avait pas été le cas des deux propositions de loi antérieures, adoptées conformes en seconde lecture par l'Assemblée nationale. Ce fut également la première à être déférée au Conseil constitutionnel, qui censura plusieurs dispositions<sup>2</sup>.

L'exposé des motifs met en avant les sources de la proposition de loi : *« Tout d'abord, certaines mesures sont issues du rapport sur la qualité et la simplification du droit que j'avais remis au Premier ministre en janvier dernier, à la suite de la mission temporaire qu'il m'avait confiée. D'autres mesures résultent d'un travail réalisé au sein de la commission des Lois avec le concours d'une équipe de juristes et de scientifiques tendant à identifier les normes désuètes, inappliquées ou contraires à des normes supérieures en matière pénale. Un certain nombre de mesures provient des sollicitations de nos concitoyens, notamment par l'intermédiaire du site Internet « Simplifions la loi ». Enfin, certaines mesures, proposées par les ministères, ont été élaborées en concertation étroite avec le Gouvernement. »*

Votre commission a supprimé dans ce texte des dispositions qu'elle a jugées excéder largement la simplification, en particulier la réforme du droit de préemption, qui mérite un débat parlementaire spécifique. Ce texte illustre au demeurant la confusion entre stricte simplification et novations juridiques – qu'il peut être tentant de promouvoir sous couvert de simplification –, qui constitue un réel travers de ce processus législatif de simplification que notre collègue Bernard Saugey, rapporteur de ce texte, avait tenté de contenir.

À l'inverse de ceux de 2003 et 2004, ce texte des plus disparates ne comporte que trois habilitations à légiférer par ordonnance, mais il est le plus long de tous, comme par un effet de compensation entre législation déléguée et législation directe. Il abroge une nouvelle série de textes obsolètes ou devenus sans objet, supprime plusieurs commissions administratives ou consultatives et organise l'abrogation automatique des rapports périodiques au Parlement, au risque de porter atteinte à l'information du Parlement dans l'exercice de sa mission de contrôle.

## **B. LA SIMPLIFICATION DITE D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE**

### **1. La méthode des propositions de loi de simplification du droit**

Notre collègue député Jean-Luc Warsmann s'est engagé dans un vaste programme de simplification à compter de sa désignation à la présidence de la

---

<sup>1</sup> Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp109-130.html>

<sup>2</sup> Voir infra, page 20.

commission des lois de l'Assemblée nationale en juin 2007, programme qui a donné lieu au dépôt et à l'adoption des propositions de loi de 2007 et 2009. Ce programme s'est ensuite singulièrement amplifié, au travers de deux missions temporaires auprès du Premier ministre, confiées au titre de l'article L.O. 144 du code électoral, qui ont donné lieu au dépôt de deux nouvelles propositions de loi, la première adoptée en 2011, il y a seulement quelques mois, la seconde étant la présente proposition de loi.

En juin 2008, notre collègue Jean-Luc Warsmann s'est vu confier une première mission temporaire auprès du Premier ministre, selon deux axes : d'une part, « *formuler une méthodologie de la simplification du droit ; rendre plus effectif l'objectif constitutionnel d'intelligibilité ; garantir l'accessibilité de tous les citoyens à l'ensemble des normes juridiques* » et, d'autre part, proposer « *des modifications législatives et réglementaires destinées à simplifier certaines contraintes légales particulièrement complexes et dont la complexité même contrevient aux objectifs d'intelligibilité du droit, de sécurité juridique et de mise en œuvre des politiques publiques* »<sup>1</sup>. Force est de constater, pour votre commission, que la méthodologie de la simplification ainsi retenue, dans le domaine de compétence du législateur, n'est pas convaincante. Ce rapport a été remis au Premier ministre en janvier 2009<sup>2</sup>.

Posant le principe selon lequel « *la politique de simplification doit se concevoir comme une politique publique en tant que telle* », ce rapport plaide en faveur de lois régulières de simplification, au moins annuelles<sup>3</sup>, de manière à vérifier en permanence l'adaptation des normes à l'évolution des conditions de leur application et à passer au crible tous les textes nouveaux. « *Le travail de simplification a d'ailleurs ceci de déroutant que l'ouvrage paraît devoir toujours être remis sur le métier.* » En d'autres termes, l'instabilité législative serait le corollaire inévitable de la simplification permanente. De plus, ce rapport semble annoncer, de façon quasi prémonitoire, les dérives que l'on peut constater aujourd'hui dans les lois de simplification : « *il ne suffit pas que certaines dispositions se disent de « simplification » pour qu'elles le soient réellement* », craignant un « *effet d'aubaine législatif* » qui attirerait toutes sortes de dispositions n'ayant qu'un rapport lointain avec la simplification et ne seraient pas « *consensuelles* » comme devraient l'être celles d'une loi de simplification.

En janvier 2011, à la demande du Président de la République, notre collègue s'est vu confier une nouvelle mission auprès du Premier ministre, en vue d'élaborer des mesures plus ciblées de simplification au bénéfice des acteurs économiques. Ce rapport, qui a contribué à l'organisation des Assises

---

<sup>1</sup> Lettre de mission du Premier ministre.

<sup>2</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/rapport-warsmann-sur-la-simplification-du-droit-remis-au-premier-ministre>

<sup>3</sup> « L'idéal serait de pouvoir compter sur deux textes par an en la matière. En tout état de cause, une loi de simplification par an apparaît comme un minimum. » Sans doute est-ce l'insuffisance du nombre de textes de simplification soumis au Parlement qui explique leur volume actuel.

de la simplification<sup>1</sup>, a été remis définitivement au Premier ministre en juillet 2011<sup>2</sup>. Il a servi de base aux dispositions de la présente proposition de loi, suivant un calendrier particulièrement resserré.

La méthode d'élaboration de ces propositions de loi de simplification consiste à procéder à des auditions des organisations et des professionnels concernés, comme peut le faire un rapporteur d'un texte au Parlement, mais avec un appui très important des services du Gouvernement, ainsi que la participation d'experts juridiques extérieurs, dans une forme de « coproduction législative » qui abolit quelque peu la distinction entre les pouvoirs exécutif et législatif, entraînant une certaine confusion des responsabilités, et estompe l'autonomie de la délibération parlementaire<sup>3</sup>. La simplification législative semble ainsi conçue comme un processus continu dans lequel le Parlement n'est plus qu'un rouage et non le lieu démocratique de l'examen, par la représentation nationale, de la pertinence tant technique que juridique ou politique de mesures élaborées par le Gouvernement.

## 2. Le choix de la soumission au Conseil d'État

La présente proposition de loi, comme celle qui l'a précédée, a été soumise pour avis au Conseil d'État, comme le permet la Constitution depuis la révision de juillet 2008.

Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution dispose en effet :

*« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Voir infra, page 18.

<sup>2</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.pme.gouv.fr/simplification/rapport-warsmann.pdf>

<sup>3</sup> À cet égard, la lettre par laquelle le Président de la République demande à notre collègue Jean-Luc Warsmann de conduire une nouvelle mission indique : « Les mesures de nature législative qui s'en dégageront à l'issue seront ensuite rassemblées dans un texte de loi dont l'examen par le Parlement s'engagera à l'été. »

<sup>4</sup> Cette procédure de consultation est organisée par l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui résulte de la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 :

« Le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, avant l'examen de cette proposition en commission.

« L'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée concernée de son intention de soumettre pour avis au Conseil d'État cette proposition, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.

« L'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition. »

Lors des débats préparatoires à la révision constitutionnelle de juillet 2008, le Sénat n'avait pas témoigné d'un enthousiasme unanime à l'idée de soumettre des propositions de loi au Conseil d'État<sup>1</sup>. Notre collègue Jean-René Lecerf, appuyé par nos collègues Patrice Gélard et Hugues Portelli, proposa la suppression de cette disposition, considérant que « *le Conseil d'État, qui est d'abord le conseiller du Gouvernement, n'a pas vocation à devenir celui du Parlement* » et qu'il « *risquerait de se transformer progressivement en une nouvelle chambre dont les avis deviendraient rapidement incontournables* ». De même, au nom du groupe socialiste, notre ancien collègue Bernard Frimat s'exclama : « *Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement. Qu'il le reste !* », avant d'évoquer le risque de confusion des rôles qu'il y voyait : « *Le Conseil d'État, quelque grands que soient ses talents, n'a déjà que trop tendance à vouloir se comporter comme une chambre parlementaire pour que nous ne lui demandions pas d'être notre conseiller !* »<sup>2</sup>

Force est de constater que cette nouvelle procédure n'a pas rencontré un large succès. Votre rapporteur observe que seules six propositions de loi ont été soumises au Conseil d'État depuis 2009, alors que plusieurs dizaines ont été examinées en commission et adoptées par les assemblées<sup>3</sup>.

La proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a été la première à être transmise pour avis au Conseil d'État, en août 2009. La présente proposition de loi a donc aussi été transmise au Conseil d'État, en juillet 2011, lequel a rendu son avis à l'auteur de la proposition le 19 septembre 2011. Dans les deux cas, le rapport de notre collègue député Etienne Blanc, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, comporte, pour chaque article de la proposition de loi, l'extrait correspondant de l'avis du Conseil d'État, qui en justifie la rédaction ou la modification.

Votre commission s'interroge sur la participation du Conseil d'État à l'initiative parlementaire, qui serait justifiée par le fait qu'il s'agit d'un texte de simplification élaboré en collaboration avec le Gouvernement. En quelque sorte, ce texte étant formellement une proposition de loi mais matériellement un projet de loi, il convenait de le soumettre au Conseil d'État.

---

<sup>1</sup> Cette idée figurait toutefois parmi les propositions, en juillet 2002, du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présidé par notre ancien collègue Daniel Hoeffel.

<sup>2</sup> Compte rendu de la séance du Sénat du 23 juin 2008, consultable à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/seances/s200806/s20080623/s20080623003.html#Niv3\\_art\\_Article\\_14](http://www.senat.fr/seances/s200806/s20080623/s20080623003.html#Niv3_art_Article_14)

<sup>3</sup> Au Sénat, seule la proposition de loi n° 779 (2010-2011), présentée par notre collègue Éric Doligé, de simplification des normes applicables aux collectivités locales a fait l'objet d'une transmission pour avis au Conseil d'État. Ce texte est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/pp10-779.html>

### ***C. L'ENGAGEMENT CROISSANT DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION***

Entendu par votre rapporteur, le commissaire à la simplification placé auprès du secrétaire général du Gouvernement, M. Rémi Bouchez, a expliqué que la question de la simplification revêtait depuis quelques années une forte acuité et était devenue une priorité pour l'action du Gouvernement, qui tient à associer le Parlement à ses démarches, notamment dans le cadre de missions parlementaires destinées à préparer le travail législatif de simplification.

Nommé en novembre 2010, le commissaire à la simplification a pour mission de freiner l'excès de normes. Son action porte sur le flux normatif des textes réglementaires nouveaux, afin d'éviter d'accroître la complexité du droit, et complète l'action conduite sur le stock des textes législatifs comme réglementaires, laquelle est illustrée par la présente proposition de loi. Placé auprès du secrétaire général du Gouvernement, le commissaire se situe à un point de passage obligé pour tous les projets de texte élaborés par les ministères, qui lui permet d'effectuer un contrôle systématique et, s'il y a lieu, de trouver avec les ministères concernés des solutions plus simples.

#### **1. Plusieurs circulaires récentes du Premier ministre**

Le Premier ministre a signé le 17 février 2011 une circulaire relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales<sup>1</sup>. Cette récente circulaire témoigne de l'engagement croissant du Gouvernement en faveur du processus de simplification, qu'il veut permanent. Considérant que « *le Parlement et le Gouvernement ont pour préoccupation commune de mieux maîtriser l'inflation normative* », le Premier ministre indique que « *la simplification et la stabilité du cadre réglementaire des entreprises sont un facteur important de leur compétitivité* ». Il a fixé une méthode rigoureuse d'évaluation préalable de l'impact des mesures nouvelles prises par le Gouvernement sur les entreprises et les collectivités territoriales. Ce dispositif d'évaluation préalable et de limitation des charges réglementaires pesant sur les entreprises est placé sous la supervision du commissaire à la simplification, qui veille également à l'amélioration des conditions d'entrée en vigueur des textes, afin de la faciliter. Dans ce cadre, le commissaire à la simplification a déjà examiné 505 textes entre février 2011 et la fin novembre 2011. Si cette nouvelle obligation d'évaluation préalable ne semble pas encore pleinement assimilée par tous les ministères, en raison de son niveau élevé d'exigence<sup>2</sup>, elle progresse grâce à une concertation plus importante avec les ministères et à la diffusion d'un savoir-faire auquel contribue l'obligation de réaliser des études d'impact sur les projets de loi. Le commissaire peut aussi

---

<sup>1</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante : [http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/02/cir\\_32565.pdf](http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/02/cir_32565.pdf)

<sup>2</sup> La circulaire impose à chaque ministère de joindre à son projet de texte une fiche d'évaluation préalable précise et comportant de nombreuses rubriques, par exemple une évaluation des coûts de sa mise en œuvre par les entreprises.

procéder à des consultations directes auprès des professionnels concernés sur les projets de textes dont il est saisi. D'un point de vue procédural, tous les projets de textes entrant dans le champ de ce contrôle doivent être revêtus de l'avis du commissaire à la simplification pour pouvoir poursuivre leur cheminement (transmission au Conseil d'État, signature, publication...).

L'instauration de cette procédure d'évaluation préalable des projets de textes réglementaires répond au rapport public du Conseil d'État de 2006, qui indiquait : « *La relance de la démarche de simplification engagée en 2003 a (...) permis des progrès, dans la logique qui est la sienne de suppression des effets les plus néfastes de la sédimentation des textes, mais (...) elle gagnerait à être complétée par une logique de prévention des nouveaux flux.* »

La circulaire du Premier ministre du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des textes relatifs aux entreprises peut aussi être citée parmi les initiatives générales du Gouvernement dans le domaine de la simplification. Cette circulaire reprend une proposition avancée par notre collègue Bruno Retailleau, en conclusion d'une mission auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi<sup>1</sup>, consistant à prévoir l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles concernant les entreprises à un nombre de dates limitées dans l'année, avec un délai de prévenance suffisant entre la date de publication du texte et la date d'entrée en vigueur : « *d'une part, chaque texte comportera un différé d'entrée en vigueur et, d'autre part, cette entrée en vigueur s'opérera à un nombre réduit d'échéances prédéterminées au cours de l'année* »<sup>2</sup>. Ce dispositif, conçu comme le complément de la circulaire du 17 février 2011 et donnant aux entreprises plus de visibilité sur l'évolution de leurs obligations réglementaires, prévoit un différé d'entrée en vigueur d'au moins deux mois et s'articule autour des deux dates du 1<sup>er</sup> janvier et du 1<sup>er</sup> juillet et, à défaut, du 1<sup>er</sup> avril et du 1<sup>er</sup> octobre, soit au début de chaque trimestre de l'année civile. Là encore, le commissaire à la simplification est chargé de la supervision de ce mécanisme, qui fonctionne depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2011, de manière apparemment satisfaisante.

Enfin, la circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit<sup>3</sup> a permis au Premier ministre de rappeler les impératifs de « *sécurité juridique* », de « *prévisibilité du droit* » et de « *simplification des règles inadaptées ou dépassées* ». Il a soutenu la méthode consistant en « *l'adoption régulière de trains législatifs de simplification* », méthode que récuse votre commission en raison de son illisibilité et de sa contradiction avec les conditions normales du travail parlementaire. Cette circulaire présente une conception aboutie, du point de vue du Gouvernement, du « *pilotage de l'activité normative* » et de la préparation des projets de textes législatifs et réglementaires.

---

<sup>1</sup> Les entreprises de taille intermédiaire au cœur d'une nouvelle dynamique de croissance, *rapport au Premier ministre*, 2010. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000084/0000.pdf>

<sup>2</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

[http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/05/cir\\_33143.pdf](http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/05/cir_33143.pdf)

<sup>3</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

[http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/07/cir\\_33427.pdf](http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/07/cir_33427.pdf)

## 2. Les Assises de la simplification

Organisées le 29 avril 2011, les Assises de la simplification ont été l'occasion, pour le Gouvernement, avec la participation de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, nommé parlementaire en mission sur la question de la simplification pour les acteurs économiques, d'élaborer et de présenter quatre-vingts mesures de simplification destinées aux entreprises, appelant un aménagement des textes législatifs comme réglementaires. Une partie de ces mesures ont été reprises dans la présente proposition de loi, élaborée par notre collègue en collaboration avec le Gouvernement : « coffre-fort numérique » destiné à conserver les informations déclarées aux administrations par les entreprises, simplification du bulletin de paie, déclaration sociale nominative unique remplaçant toutes les déclarations que les employeurs sont tenus de transmettre aux organismes sociaux, rationalisation des enquêtes statistiques publiques, extension du champ du rescrit social...

Une seconde édition des Assises de la simplification a été organisée par le Gouvernement le 6 décembre 2011, afin de dresser un premier bilan des mesures de simplification annoncées lors des premières Assises et d'annoncer une nouvelle série de mesures, parmi lesquelles la mise en place d'un conseil pour la simplification en faveur des entreprises, l'amélioration de l'évaluation préalable des obligations réglementaires des entreprises, le relèvement de 4000 à 15 000 euros du seuil en-deçà duquel les marchés publics sont dispensés de procédure préalable ou encore la mise à disposition de statuts-types agréés pour la constitution de toutes les sociétés commerciales autres que les sociétés anonymes. Le relèvement du seuil des marchés publics sans procédure a été depuis réalisé par un décret très récemment publié au *Journal officiel*.

Votre rapporteur s'étonne de la création de ce nouveau conseil pour la simplification, alors que la dernière loi de simplification, adoptée en mai 2011, vient de supprimer le conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA)<sup>1</sup>, créé en 2003 par la première loi de simplification du droit<sup>2</sup>, au motif qu'il ne se réunissait plus depuis plusieurs années... Si sa composition était certes différente et si son champ ne couvrait pas les seules entreprises, il avait pourtant bien un rôle de proposition et de suivi des actions du Gouvernement en matière de simplification, rôle qu'il est proposé de donner à ce futur conseil pour la simplification en faveur des entreprises.

En outre, votre rapporteur s'étonne aussi particulièrement du fait que le dossier de presse distribué à l'occasion de cette seconde édition des Assises laisse entendre que des mesures contenues dans la présente proposition de loi peuvent être considérées comme réalisées, alors que celle-ci n'a pas encore été définitivement adoptée par le Parlement<sup>3</sup>. Faut-il comprendre qu'il n'est pas reconnu au Parlement le droit de modifier voire de refuser ces mesures ?

---

<sup>1</sup> Article 67 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003.

<sup>3</sup> L'utilisation graphique de feux tricolores, qui relève davantage de la communication que de l'analyse, assortit de feux verts toutes les dispositions contenues dans la proposition de loi. Ce dossier de presse est consultable à l'adresse suivante : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/11958.pdf>

## **D. LA FIN D'UN CYCLE COMPLEXE DE SIMPLIFICATION GÉNÉRALISÉE**

### **1. L'épuisement du modèle des lois générales de simplification**

Dernier texte de la législature du chantier législatif récurrent de la simplification du droit engagé en 2007, la présente proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives se situe dans le prolongement de la méthode retenue pour les propositions de loi antérieures. Selon votre commission, l'exercice consistant à examiner chaque année des textes aussi hétérogènes que volumineux, sans ligne directrice claire, a atteint ses limites. La présente proposition de loi en est d'ailleurs une illustration, puisqu'elle a restreint son champ initial à la vie des affaires, admettant implicitement les errements du processus de simplification.

En outre, votre commission relève l'absence d'évaluation de l'impact des dernières lois de simplification sur les acteurs concernés, en particulier sur les entreprises, de sorte que n'est pas assez pris en compte l'inconvénient de l'instabilité législative et des coûts de sa mise en œuvre.

Certes, saisi de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit adoptée en 2011, le Conseil constitutionnel a validé le concept de ces lois de simplification, en considérant « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi présentent un objet analogue* » et « *que la complexité de la loi et l'hétérogénéité de ses dispositions ne sauraient, à elles seules, porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* »<sup>1</sup>. Votre commission n'en estime pas moins que la méthode retenue n'est pas satisfaisante pour le travail parlementaire.

Cependant, dans cette décision de 2011, le Conseil constitutionnel a censuré six dispositions en tant que « cavaliers législatifs » – dispositions ne présentant aucun lien, même indirect, avec les dispositions du texte initial – ou au titre de la règle dite de l'« entonnoir » – dispositions introduites après la première lecture sans relation directe avec une disposition restant en discussion. Ces censures montrent que ce type de texte de simplification sert de réceptacle facile à toutes sortes de mesures en tous genres et constitue un appel aux dispositions en attente de « véhicule législatif », sans être pour autant des mesures de simplification<sup>2</sup>.

Toujours recommencée à mesure que des lois nouvelles sont votées et créent de nouvelles complexités, la simplification s'apparente à une œuvre prométhéenne, tant la tâche est ardue si elle est envisagée uniquement pour elle-même, sans mise en perspective ni mise en cohérence avec les secteurs du droit qu'elle vise à simplifier. La répétition et le volume croissant des textes de simplification en témoignent.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011. Le Conseil constitutionnel était pour la première fois saisi d'une proposition de loi de simplification.

<sup>2</sup> Il en était ainsi, en l'espèce, de l'article relatif aux modalités de recrutement des auditeurs au Conseil d'État, volet législatif de la suppression du classement de sortie de l'École nationale d'administration (ENA), engagée par voie réglementaire.

## 2. L'appel à une nouvelle méthode de simplification législative

Favorable au principe de la simplification du droit, à condition qu'elle soit nécessaire, après l'examen de ces nombreux textes destinés à purger notre droit de certaines de ses complexités, votre commission appelle de ses vœux une nouvelle méthode de simplification du droit, plus pragmatique et plus compréhensible, par l'intermédiaire de textes sectoriels plus ciblés et plus lisibles ou en accessoire de réformes sectorielles, comme d'ailleurs cela se produit fréquemment, permettant l'organisation de réels débats parlementaires. L'examen d'un projet de loi sur un domaine donné est l'occasion de simplifier le droit qui régit ce domaine, de façon à garantir la lisibilité et la cohérence d'ensemble des modifications.

À cet égard, la récente proposition de loi déposée par notre collègue Éric Doligé, en conclusion d'une mission confiée par le Gouvernement sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, est plus conforme à un travail raisonnable et intelligible de simplification<sup>1</sup>. Il en était de même pour la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral, déposée par notre collègue Jean-Luc Warsmann et promulguée il y a quelques mois<sup>2</sup>. De tels textes sont plus lisibles, donnent lieu à de véritables débats de fond et permettent aux parlementaires d'y prendre part en toute connaissance de cause des sujets abordés<sup>3</sup>.

## II. UNE DERNIÈRE PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION CENTRÉE SUR LA VIE DES ENTREPRISES

Comptant initialement 94 articles, la présente proposition de loi n'en comporte pas moins de 153 dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, dont 16 sont supprimés mais demeurent en navette.

Comme pour l'examen des précédentes lois de simplification, votre commission a souhaité **déléguer l'examen au fond de certains articles** aux commissions qui se sont saisies pour avis et de la compétence desquelles ces articles relèvent pleinement.

Ce mécanisme particulier de délégation au fond ne fait pas obstacle, bien entendu, à ce que les commissions pour avis examinent des articles que votre commission des lois a conservés pour leur examen au fond.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 779 (2010-2011) de simplification des normes applicables aux collectivités locales. Ce texte est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/pp10-779.html>

<sup>2</sup> Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp10-207.html>

<sup>3</sup> Concernant l'opportunité de textes sectoriels de simplification, le rapport de la mission de notre collègue Jean-Luc Warsmann en 2008 indique d'ailleurs : « De telles lois sont bienvenues dans la mesure où elles ont une vraie cohérence et où elles renforcent la capacité de mobilisation administrative. » Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette remarque de bon sens.

Ainsi, ont fait l'objet d'une délégation au fond les articles suivants :

- à la commission des affaires sociales, les articles 28 à 49, 64 à 67, 75, 91, 92 *bis* A, 93 *bis* A et 93 *bis* B ;
- à la commission de la culture, les articles 77 et 82 ;
- à la commission de l'économie, les articles 27, 54 à 56 *ter*, 58, 60, 60 *bis*, 62, 63, 68 à 68 *quinquies*, 71, 72 à 74 *ter*, 84, 86, 87 *bis*, 90, 90 *bis*, 93 *bis* et 93 *nonies* ;
- à la commission des finances, les articles 12 *bis*, 21, 49 *bis* à 51, 59, 59 *bis* et 61.

#### **A. LA DÉPÉNALISATION DE LA VIE DES AFFAIRES**

Les **articles 14 à 20** procèdent à une dépénalisation partielle du droit des sociétés, en substituant des sanctions civiles à des sanctions pénales. À ce titre, quelle que soit leur pertinence au fond, ces articles excèdent largement l'objectif de simplification et mériteraient une discussion spécifique. Ils sont d'ailleurs présentés d'une manière peu lisible, puisque les mêmes infractions sont visées dans plusieurs articles, selon qu'il s'agisse de supprimer ou de modifier une sanction pénale ou encore d'instituer une sanction civile.

La proposition de loi se situe expressément dans la logique du rapport présenté en 2008 par le groupe de travail sur la dépénalisation de la vie des affaires, présidé par M. Jean-Marie Coulon, premier président honoraire de la cour d'appel de Paris<sup>1</sup>. Le mouvement de dépénalisation du droit des affaires a été engagé il y a dix ans par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, avec la mise en place, en lieu et place de sanctions pénales, d'injonctions, jugées plus efficaces, par lesquelles il est demandé au juge des référés d'ordonner à l'intéressé, le cas échéant sous astreinte, de produire une information ou de respecter une obligation<sup>2</sup>. La loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière a institué des sanctions civiles, sous forme de nullités, en remplacement de sanctions pénales, jugées inefficaces car jamais appliquées ou en tout cas présentées comme telles.

Pour prolonger la dépénalisation du droit des affaires, le rapport du groupe de travail a préconisé, notamment, la mise en place de « *mécanismes civils (...) consistant en une privatisation du contrôle du respect de la règle de droit au profit des acteurs économiques, privatisation justifiée par le caractère privé de l'intérêt qu'elle protège* ». Ces mécanismes civils peuvent être préventifs, sous forme d'injonctions, ou répressifs, sous forme de nullités, d'actions en annulation ou d'inopposabilités des actes passés en violation du droit. Les sanctions pénales seraient réservées aux comportements frauduleux et aux infractions les plus graves.

---

<sup>1</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000090/index.shtml>

<sup>2</sup> Introduction d'un article L. 238-1 dans le code de commerce, destiné à obtenir la production, la communication ou la transmission d'un certain nombre de documents.

Entendu par votre rapporteur, M. Jean-Marie Coulon a insisté sur l'efficacité du mécanisme de l'injonction prononcée par le juge des référés à la demande d'une partie intéressée, qui est simple et rapide. Il a aussi fait état des divergences entre les conclusions du groupe de travail et les modifications opérées par la présente proposition de loi, étant entendu que le groupe de travail n'a pas émis de propositions pour toutes les infractions visées dans la proposition de loi. Votre rapporteur juge plus pertinentes, pour certaines infractions, les évolutions proposées par le groupe de travail. Les infractions les plus graves doivent toujours encourir une peine d'emprisonnement, quand bien même elles ne seraient que rarement prononcées par les tribunaux, afin d'en conserver la force symbolique autant que dissuasive.

Diverses formules sont retenues par la proposition de loi, consistant aussi en des aménagements de sanctions pénales, et notamment :

- substitution d'injonctions de faire à des sanctions pénales ;
- substitution de nullités absolues d'actes ou d'actions en annulation à des sanctions pénales ;
- suppression de la peine d'emprisonnement et relèvement du montant de la peine d'amende.

À titre d'exemple, le défaut de réunion par le gérant de l'assemblée des associés d'une société à responsabilité limitée est actuellement puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 9000 euros d'amende, de même que le fait de ne pas soumettre à l'assemblée les comptes annuels et le rapport de gestion. Les peines sont identiques pour les dirigeants d'une société anonyme qui omettent de réunir l'assemblée générale ordinaire des actionnaires ou de lui soumettre les comptes annuels et le rapport de gestion. Dans les deux cas, reprenant les préconisations du rapport du groupe de travail, la proposition de loi dépénalise entièrement le défaut de convocation de l'assemblée<sup>1</sup>, estimant qu'un associé ou un actionnaire sera intéressé à saisir le juge des référés pour obtenir une injonction faite aux gérants ou aux dirigeants, le cas échéant sous astreinte, de réunir l'assemblée<sup>2</sup>. Il est également prévu que le ministère public puisse saisir le juge des référés, ce qui offre une garantie supplémentaire lorsqu'aucune partie intéressée ne saisit le juge. Le défaut de présentation des comptes annuels et du rapport de gestion à l'assemblée demeure quant à lui soumis à une sanction pénale, mais de manière différenciée puisque que la peine d'emprisonnement est supprimée pour les sociétés à responsabilité limitée, au profit de la seule peine d'amende, tandis que les peines d'emprisonnement et d'amende sont toutes les deux maintenues en l'état pour les sociétés anonymes<sup>3</sup>. Le rapport du groupe de travail estimait qu'il fallait maintenir en l'état les sanctions pénales dans les deux cas de défaut de présentation des comptes. Votre rapporteur s'interroge sur la cohérence entre ces deux régimes, que la seule distinction entre une société à responsabilité

---

<sup>1</sup> Article 16 de la proposition de loi.

<sup>2</sup> Article 14 de la proposition de loi.

<sup>3</sup> Article 16 de la proposition de loi.

limitée et une société anonyme ne saurait justifier. Il estime qu'il convient de maintenir la peine d'emprisonnement pour les gérants de société à responsabilité limitée qui ne présentent pas les comptes annuels à l'assemblée, même si, selon les chiffres fournis par le Gouvernement pour la période de 2006 à 2010, aucune peine d'emprisonnement n'a été prononcée, tant à l'égard de gérants de société à responsabilité limitée que de dirigeants de société anonyme. En revanche, il approuve la procédure d'injonction, pour les deux formes de société, qui paraît adaptée en cas de défaut de convocation de l'assemblée. En complément de ces dispositions, la proposition de loi réduit les seuils qui permettent la réunion d'une assemblée à la demande d'une fraction des actionnaires ou des associés<sup>1</sup>.

En l'absence de dépôt des comptes annuels d'une société au greffe du tribunal de commerce pour annexion au registre du commerce et des sociétés, la proposition de loi prévoit judicieusement un mécanisme d'injonction sous astreinte à la demande du greffier, qui est le plus à même de constater cette carence, alors qu'aujourd'hui l'absence de dépôt est sanctionnée par l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe. Selon les statistiques fournies par le Gouvernement, de quarante à quatre-vingts contraventions sont constatées chaque année. L'objectif étant de garantir le dépôt des comptes, *a fortiori* pour repérer les sociétés en difficulté qui sont susceptibles de ne pas procéder au dépôt, l'injonction semble beaucoup plus efficace. Il conviendra parallèlement de supprimer par décret l'amende contraventionnelle.

La proposition de loi prévoit également la suspension des droits de vote dans les sociétés anonymes en cas de constitution irrégulière de la société ou d'augmentation de capital réalisée dans des conditions irrégulières, assortie de la nullité des votes effectués au cours de la période de suspension, jusqu'à régularisation<sup>2</sup>, en lieu et place d'une peine d'amende de 9000 euros<sup>3</sup>, dont les chiffres fournis à votre rapporteur indiquent qu'elle n'a pas été prononcée entre 2006 et 2010. Votre rapporteur se montre sceptique quant à l'efficacité de la sanction de suspension des droits de vote et de nullité des votes, car il s'interroge sur la personne qui pourrait avoir intérêt à les faire constater. Le rapport du groupe de travail préconisait d'ailleurs le maintien des sanctions pénales. Les sanctions civiles dépendent en effet, pour leur déclenchement, de l'existence d'une partie intéressée à les faire prononcer, ce qui semble ici moins évident.

---

<sup>1</sup> Article 14 de la proposition de loi : un dixième des associés représentant un dixième des parts (au lieu d'un quart pour chaque critère), outre les associés détenant la moitié des parts, peuvent demander la réunion de l'assemblée des associés dans une société à responsabilité limitée ; un vingtième des actionnaires (au lieu d'un dixième) peuvent demander dans les sociétés anonymes la convocation d'une assemblée spéciale par un mandataire désigné en justice à cet effet.

<sup>2</sup> Article 14 de la proposition de loi.

<sup>3</sup> Article 16 de la proposition de loi.

Enfin, dernier exemple, la proposition de loi supprime toute peine d'emprisonnement au profit de la seule peine d'amende pour des infractions commises par un liquidateur aux règles de dépôt des fonds destinés aux créanciers et associés<sup>1</sup>. Actuellement sont prévus six mois d'emprisonnement et 9000 euros d'amende. La proposition de loi prévoit uniquement 150 000 euros d'amende. Le rapport du groupe de travail préconisait le maintien de la peine d'emprisonnement. Dans d'autres cas de manquements du liquidateur, la proposition de loi permet au président du tribunal de commerce de le révoquer ou de le déchoir de tout ou partie de son droit à rétribution<sup>2</sup>.

Entendues par votre rapporteur, plusieurs organisations représentant les entreprises ont fait part d'une appréciation mitigée sur ce mouvement de dépenalisation, en raison de ses conséquences sur la sécurité juridique des actes et des décisions des organes des sociétés. En effet, contrairement à une nullité dont la constatation peut être demandée au juge, payer une amende ne remet pas en cause la valeur juridique, par exemple, d'une délibération d'une assemblée générale. À cet égard, la rédaction proposée par l'article 14 de la proposition de loi pour l'article L. 225-114 du code de commerce est tout à fait illustrative. Actuellement, l'article L. 225-114 prévoit simplement qu'une feuille de présence, dont les mentions sont fixées par décret en Conseil d'État<sup>3</sup>, est tenue pour chaque assemblée générale. L'article 14 ajoute que les décisions de l'assemblée générale sont constatées par un procès-verbal, signées par les membres du bureau de l'assemblée générale et comportent un certain nombre de mentions (date, lieu, mode de convocation, ordre du jour, composition du bureau, nombre d'actions représentées, rapports présentés, résumé des débats, texte des résolutions mises aux voix et résultats des votes). Il dispose que les délibérations peuvent être annulées en cas de non-respect des dispositions très formelles de présentation de la feuille de présence comme du procès-verbal. En d'autres termes, si la feuille de présence omet une mention ou si le procès-verbal omet de signaler par exemple la composition du bureau, toutes les délibérations de l'assemblée générale sont annulables. Votre rapporteur estime qu'il y a là une disproportion entre le manquement et la sanction encourue, qui serait à l'origine d'une plus grande insécurité juridique. À cet égard, le rapport du groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon fait état de l'approche du droit communautaire, pour lequel « *le droit pénal vient (...) garantir une obligation afin d'éviter des mécanismes civils, notamment les nullités, qui sont considérées comme fragilisant la sécurité juridique des opérations commerciales* ». Aussi votre rapporteur estime-t-il que les sanctions de nullité doivent être mises en place avec précaution et discernement, avec le souci de la proportionnalité entre l'infraction et la sanction.

---

<sup>1</sup> Article 16 de la proposition de loi.

<sup>2</sup> Article 15 de la proposition de loi.

<sup>3</sup> Selon l'article R. 225-95 du code de commerce, la feuille de présence doit mentionner les nom, prénom usuel, domicile, nombre d'actions et nombre de voix de chaque actionnaire présent ou représenté et de chaque mandataire.

## **B. D'AUTRES MESURES CONCERNANT LE DROIT DES AFFAIRES**

### **1. Des dispositions contestables**

L'**article 4** ouvre une brèche, certes au profit des petites et moyennes entreprises (PME)<sup>1</sup>, dans l'interdiction faite aux administrateurs d'une société qui n'en sont pas préalablement les salariés de souscrire un contrat de travail avec la société dont ils sont administrateurs. Une telle facilité pour les salariés qui sont nommés administrateurs est déjà discutable, raison pour laquelle le code de commerce prévoit d'ailleurs que le contrat de travail doit correspondre à un emploi effectif<sup>2</sup> et que le nombre des administrateurs titulaires d'un contrat de travail ne peut dépasser le tiers de l'effectif du conseil, conditions bien modestes selon votre rapporteur. Le cumul entre un mandat social et un contrat de travail constitue en effet un conflit d'intérêts manifeste et ne permet pas à l'administrateur d'exercer son mandat en toute objectivité et sérénité.

À cet égard, votre rapporteur relève que le code de gouvernement d'entreprise élaboré par l'Association française des entreprises privées (AFEP) et le Mouvement des entreprises de France (MEDEF)<sup>3</sup> préconise, « *lorsqu'un dirigeant devient mandataire social de l'entreprise, de mettre fin au contrat de travail qui le lie à la société ou à une société du groupe, soit par rupture conventionnelle, soit par démission* ». Cette recommandation est plus stricte que le code de commerce et votre rapporteur l'approuve pleinement. Dans ces conditions, il serait particulièrement singulier d'autoriser les administrateurs d'une société anonyme de la taille d'une PME d'en devenir les salariés, sous prétexte de rendre son conseil d'administration plus attractif en offrant la faculté de verser un complément de rémunération sous forme de salaire, quand bien même ce contrat de travail devrait correspondre à un emploi effectif.

En outre, cette faculté concernerait toutes les sociétés, y compris les sociétés cotées. Selon votre rapporteur, une fois ouverte, cette brèche dans le droit des sociétés, qui en fragiliserait nécessairement la cohérence, risquerait à terme d'être étendue à toutes les sociétés quelle que soit leur taille.

Pour les sociétés en nom collectif, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions, l'**article 7** supprime l'obligation de déposer en double exemplaire les comptes annuels au registre du commerce et des sociétés et permet leur dépôt par voie électronique. Il supprime également toute obligation de dépôt du rapport de gestion, sauf pour les sociétés cotées.

---

<sup>1</sup> Au niveau communautaire comme au niveau national, les petites et moyennes entreprises sont définies par des seuils maxima de 250 salariés et 50 millions d'euros de chiffre d'affaires ou 43 millions d'euros de total de bilan.

<sup>2</sup> La loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques avait prévu, en outre, que le contrat de travail devait être antérieur à la nomination d'au moins deux années. Cette disposition a été supprimée par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier. La règle est en revanche plus souple pour les sociétés à directoire et conseil de surveillance puisque le critère d'antériorité du contrat de travail n'existe pas.

<sup>3</sup> Le code AFEP-MEDEF est consultable à l'adresse suivante : <http://www.code-afep-medef.com/>

La suppression du deuxième exemplaire constitue une réelle simplification<sup>1</sup>, de même que la faculté de déposer par voie électronique. Sur ce second point, votre rapporteur estime cependant que rien ne justifie l'allongement à deux mois du délai de dépôt fixé en principe à un mois après l'approbation des comptes annuels, sous prétexte de l'utilisation de la voie électronique.

Votre rapporteur désapprouve la suppression du dépôt du rapport de gestion. Propre aux sociétés commerciales<sup>2</sup>, le rapport de gestion accompagne les comptes annuels. Présenté à l'assemblée des actionnaires ou des associés, il « *expose la situation de la société durant l'exercice écoulé, son évolution prévisible, les événements importants survenus entre la date de la clôture de l'exercice et la date à laquelle il est établi* ». Le rapport de gestion contribue ainsi à la transparence de la vie des affaires. Par exemple, les informations figurant dans le rapport de gestion peuvent être utiles pour le tribunal de commerce aux fins d'exercice de ses compétences en matière de prévention des difficultés des entreprises, telles qu'elles sont prévues au livre VI du code de commerce. Sous prétexte de simplification des formalités pesant sur les entreprises, on prive ainsi les tribunaux de commerce d'un moyen précieux d'information qu'ils peuvent utiliser dans l'intérêt même des entreprises. De manière générale, on supprime toute forme de publicité légale pour le rapport de gestion et la faculté pour toute personne de demander à le consulter, prévue par le texte, semble une compensation bien modeste. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une simplification pour les personnes souhaitant prendre connaissance du rapport de gestion, tout au contraire. Ainsi, même pour une très grande société, dès lors qu'elle ne serait pas cotée, le rapport de gestion ne recevrait plus aucune publicité légale.

L'**article 10** revient sur les dispositions relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, introduites par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi dite « Grenelle 2 ») dans le code de commerce et selon lesquelles, dans les sociétés anonymes, le rapport du conseil d'administration ou du directoire présenté à l'assemblée générale des actionnaires doit comprendre, entre autres, « *des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ainsi que sur ses engagements sociétaux en faveur du développement durable et en faveur de la lutte contre les discriminations et de la promotion des diversités* »<sup>3</sup>. Un décret en Conseil d'État doit fixer la liste de ces informations sociales et environnementales, qui

---

<sup>1</sup> Le deuxième exemplaire est destiné à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), qui centralise le registre du commerce et des sociétés. La dématérialisation des relations entre les greffes des tribunaux de commerce et l'INPI rend ce deuxième exemplaire inutile.

<sup>2</sup> Depuis 2009, les sociétés à responsabilité limitée à associé unique et les sociétés par actions simplifiées à associé unique sont dispensées de l'obligation d'établir un rapport de gestion, lorsqu'elles remplissent deux des trois critères suivants : total de bilan inférieur à un million d'euros, chiffre d'affaires inférieur à deux millions d'euros et effectifs salariés inférieurs à vingt.

<sup>3</sup> La loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques avait prévu, pour les seules sociétés cotées, que le rapport devait comporter « des informations, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ».

doivent faire l'objet d'une vérification par un organisme tiers indépendant, dont l'avis doit être transmis à l'assemblée des actionnaires. Ces obligations s'imposent aux sociétés cotées à compter de l'exercice 2011 ainsi qu'aux sociétés qui dépassent des seuils en total de bilan ou de chiffre d'affaires et de nombre de salariés fixés par décret en Conseil d'État à compter de l'exercice 2016. Les sociétés qui établissent des comptes consolidés sont tenues de consolider aussi ces informations sociales et environnementales.

Bien qu'un projet ait été soumis à consultation il y a plusieurs mois<sup>1</sup>, le décret prévu n'est toujours pas paru, de sorte que l'obligation ne peut être remplie pour 2011. L'article 10 repousse donc l'application de ces obligations d'un an pour les sociétés cotées, c'est-à-dire à compter de l'exercice 2012. Votre rapporteur tient à souligner la responsabilité du Gouvernement dans ce retard de parution du décret.

En outre, l'article 10 prévoit deux listes d'informations au lieu d'une seule, selon que la société concernée est cotée ou non. Votre rapporteur estime que ce critère de distinction est injustifié au regard de l'objectif poursuivi. S'il est pertinent de prévoir des obligations d'information plus importantes pour les sociétés cotées lorsque sont en cause des informations de nature financière, en vue de mieux informer le marché, les épargnants et les investisseurs, cela n'a guère de sens pour des informations de nature sociale et environnementale, qui doivent pouvoir être aussi portées à la connaissance de la société civile, que la société soit cotée ou non. La responsabilité sociale et environnementale d'une société n'est en rien liée au fait qu'elle soit cotée ou non. Le fait qu'elle ne soit pas cotée ne justifie pas une moindre information du public. S'il fallait retenir un critère pour alléger ces obligations d'information, le seul pertinent serait celui de la taille, afin de soumettre les petites sociétés à des obligations moindres. En effet, il existe de petites sociétés cotées et de grandes sociétés non cotées. La responsabilité doit être plus importante pour les sociétés les plus grandes, c'est-à-dire celles dont l'impact social et environnemental est potentiellement le plus lourd.

Enfin, l'article 10 exonère les filiales et les sociétés contrôlées de l'obligation de publier des informations sociales et environnementales, dès lors que la société-mère présente ces informations de manière détaillée – alors qu'elle doit déjà les présenter de manière consolidée – pour toutes les filiales et sociétés contrôlées, sous réserve pour celles-ci d'indiquer dans leur rapport de gestion comment accéder à ces informations. Sur ce dernier point, si le rapport de gestion n'est plus déposé au registre du commerce et des sociétés, l'information ne sera guère accessible pour le public.

---

<sup>1</sup> Ce projet de décret en Conseil d'État est consultable à l'adresse suivante : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2011\\_03\\_09\\_decret\\_RSE.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2011_03_09_decret_RSE.pdf)

## 2. Des dispositions hétéroclites

Quelques dispositions ont particulièrement retenu l'attention de votre rapporteur parmi plusieurs dizaines d'articles relatifs au droit des affaires.

L'**article 12** relève la part du capital susceptible d'être attribuée sous forme d'actions gratuites aux salariés dans les sociétés anonymes non cotées de la taille des petites et moyennes entreprises. Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de ce traitement différencié entre sociétés non cotées, qui est sans rapport avec l'objectif légitime de simplifier et d'alléger, lorsque c'est possible, les règles applicables aux entreprises les plus petites.

L'**article 21 bis** ajuste les règles d'information du marché établies par le code de commerce en cas de franchissement de seuils de participation dans le capital d'une société cotée, afin de mieux tenir compte des instruments financiers qui peuvent donner accès au capital ou aux droits de vote. Cette question a fait l'objet d'une proposition de loi déposée récemment par notre collègue Philippe Marini, qui avait retenu un dispositif quelque peu différent<sup>1</sup>. Compte tenu des enjeux qu'il représente en matière de prise de participation et de prise de contrôle des sociétés françaises, cet article ne relève en rien de la logique de simplification et mérite toute l'attention du Parlement, à l'occasion de l'examen d'un texte spécifique.

Les **articles 23 et 24** procèdent à un « toilettage » de plusieurs lois relatives aux sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP) et aux sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).

L'**article 25** reprend une disposition censurée au titre de la règle dite de l'« entonnoir », par le Conseil constitutionnel, dans la précédente loi de simplification<sup>2</sup> et illustre les conséquences de la précipitation dans le travail législatif. En 2010, à la faveur de la discussion au Sénat du projet de loi de régulation bancaire et financière, a été instituée une procédure de sauvegarde financière accélérée, variante de la procédure de sauvegarde limitée aux seuls créanciers financiers. La création de cette procédure était particulièrement urgente. Selon les indications fournies à votre rapporteur, aucune sauvegarde financière accélérée n'aurait encore été ouverte. En effet, hâtivement conçu, le dispositif voté en 2010 ne permet pas de prendre en compte les holdings financières, compte tenu des seuils d'éligibilité à la sauvegarde financière accélérée, qui sont les mêmes que ceux de la sauvegarde avec comités de créanciers (vingt millions d'euros de chiffre d'affaires et 150 salariés). Les holdings financières ont en général peu de salariés et de chiffre d'affaires. Elles étaient pourtant les premières visées par cette nouvelle procédure, en raison de leurs engagements dans des opérations de rachat de sociétés par emprunt, sources de très lourd endettement (opérations dites de « leveraged

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 695 (2010-2011) tendant à améliorer l'information du marché financier en matière de franchissements de seuils en droit boursier. Cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-695.html>

<sup>2</sup> Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011.

buy-out » ou « LBO »). Il s'agit donc d'ajouter un critère de total de bilan, qui permet de prendre en compte les participations détenues. Pour correctement cibler ces sociétés, votre rapporteur estime qu'un second critère pourrait être ajouté : le fait que la société établisse des comptes consolidés.

L'**article 27 bis** vise à limiter aux seuls mineurs âgés de seize ans révolus la possibilité de créer et de gérer une entreprise individuelle. Or, à la demande insistante du Gouvernement, le Sénat avait accepté, à l'occasion de la discussion en 2010 du projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et malgré des réticences de principe, les dispositions des articles 389-8 et 401 du code civil qui ouvraient aux mineurs, sans restriction, cette faculté. Là encore, il s'agit de revenir sur des dispositions votées hâtivement il y a peu et dont on s'aperçoit *a posteriori* qu'elles posent des difficultés, afin de corriger une malfaçon législative. Au demeurant, une telle disposition mériterait un sérieux contrôle de son application. Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, il n'existerait que quelques dizaines de mineurs ayant créé des sociétés, dont certains ont à ce jour moins de seize ans.

L'**article 49 bis A** transpose une directive du 18 juin 2009 concernant les obligations comptables des sociétés qui établissent des comptes consolidés. Il convient de souligner que la même disposition a déjà été censurée à deux reprises en 2011 par le Conseil constitutionnel, pour des motifs de procédure, ce qui illustre bien les aberrations auxquelles peut conduire la démarche de simplification. Dans la décision sur la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit<sup>1</sup>, cette disposition a été censurée car elle avait été introduite en deuxième lecture sans relation directe avec une disposition restant en discussion. Dans la décision sur la loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles<sup>2</sup>, cette disposition a été censurée comme « cavalier législatif ».

L'**article 57** crée un fichier national automatisé des interdits de gérer, dont la gestion serait assurée par le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce. Seraient recensées dans ce fichier les personnes à l'encontre desquelles a été prononcée la faillite personnelle ou l'interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler toute entreprise. Votre rapporteur en approuve le principe, permettant de ne pas procéder à l'immatriculation de sociétés par des déclarants frappés par une interdiction de gérer, d'autant que la tenue de ce fichier est une mission de service public qui ne donne lieu à aucune rémunération du conseil national ou des greffiers. Alors qu'il est aujourd'hui possible d'immatriculer une société dans la journée, trois mois environ sont nécessaires pour la radiation, compte tenu du délai d'appel de l'ordonnance qui prononce la radiation, délivrée par le juge commis à la surveillance du registre, ce qui laisse beaucoup de temps pour agir à une personne interdite de gérer. Dans ces conditions, il est particulièrement utile de pouvoir vérifier sans

---

<sup>1</sup> Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011.

<sup>2</sup> Décision n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011.

délai la capacité commerciale, avant toute immatriculation. Votre rapporteur s'interroge cependant sur les conditions de consultation du fichier ainsi que sur la liste des personnes habilitées à accéder aux informations qu'il contient. Le décret en Conseil d'État prévoyant les modalités de mise en œuvre de ce fichier sera en tout état de cause soumis pour avis à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Les **articles 78 et 79** réforment le régime des annonces légales, tel qu'il résulte de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales. D'une part, une base de données numérique centralisée permettrait d'assurer la publicité des annonces légales, en complément de la parution dans une publication habilitée à recevoir ces annonces. D'autre part, seraient modifiées les règles de composition des commissions départementales chargées de l'élaboration des listes des publications habilitées à recevoir des annonces légales. Votre commission est sensible à l'importance des annonces légales dans les recettes et donc l'équilibre financier de la presse régionale et départementale, de sorte que l'obligation de publication des annonces légales contribue objectivement à l'existence de la presse locale et, plus largement, à l'objectif de pluralisme de la presse. Votre rapporteur estime cependant qu'il serait pertinent d'aller plus loin en termes de simplification, en substituant à ces commissions départementales relevant des préfets une unique commission nationale d'habilitation, qui serait également chargée de l'uniformisation des tarifs de publication sur l'ensemble du territoire national.

### ***C. UN TEXTE QUI DEMEURE ENCORE TROP COMPOSITE***

#### **1. Les articles relevant de la compétence de votre commission**

L'**article 3 bis** aménage le droit de préemption des communes sur les fonds de commerce.

L'**article 52** modifie des dispositions introduites il y a quelques mois dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration par la dernière loi de simplification. En effet, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a créé un article 16 A dans la loi du 12 avril 2000, qu'il est à présent question de modifier afin de poursuivre l'objectif de créer pour les entreprises un « coffre-fort numérique »... Cette méthode est condamnable et souligne, selon votre rapporteur, la nécessité de prendre le temps de concevoir les réformes avant de les introduire dans une loi, fût-elle de simplification. En outre, alors que la création du « coffre-fort numérique » – désormais appelée « armoire sécurisée numérique » – est annoncée depuis les premières Assises de la simplification en avril 2011, votre rapporteur observe que l'article 52 de la proposition de loi propose d'habiliter le Gouvernement à mettre en place cette « armoire sécurisée numérique » par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois. Le décalage entre l'annonce politique et sa concrétisation, alors que le projet revêt en effet une grande complexité technique et administrative,

s'avère ici particulièrement long. En outre, votre rapporteur craint que la gestion de cette « armoire numérique » soit entièrement confiée à un opérateur privé, alors qu'elle contiendra des informations destinées à l'administration.

L'**article 80** encadre le recours à l'emprunt pour les copropriétés. Il prévoit une règle d'unanimité pour souscrire un emprunt au nom du syndicat des copropriétaires et, à défaut, dispose que seuls les copropriétaires qui le souhaitent participent à l'emprunt. Votre rapporteur estime que ce dispositif ponctuel ne répond que partiellement à la question de la réforme du statut des copropriétés, qui a pourtant fait l'objet de travaux de la part du Gouvernement. Il est néanmoins utile au regard des travaux lourds et coûteux, obligatoires parfois, auxquels sont de plus en plus confrontées les copropriétés (travaux de mise en conformité des ascenseurs ou d'économies d'énergie...), alors que les copropriétaires ne sont pas toujours en mesure de les prendre en charge. Sur le fond du dispositif envisagé, un mécanisme de cautionnement solidaire, qui représente un coût supplémentaire pour les copropriétaires qui participent à l'emprunt – coût qui ne doit être supporté que par eux seuls et non par tous les copropriétaires –, permet de faire face aux risques d'impayés et de ne pas les reporter sur la solidarité entre copropriétaires.

L'**article 84 bis** allongerait de dix-huit mois à trois ans la validité d'une promesse de vente sous seing privé, ne rendant obligatoire la promesse par acte authentique qu'au-delà de trois ans. Cette mesure apparaît, à tout le moins, comme moins protectrice pour les parties, vendeur comme acheteur.

L'**article 88** relève à 15 000 euros au lieu de 4000 euros le seuil en-deçà duquel peut être passé un marché public sans publicité préalable ni mise en concurrence. À ce jour, le code des marchés publics relève de la compétence du pouvoir réglementaire, sur la base d'une habilitation ancienne du législateur. Ce relèvement a d'ailleurs été récemment réalisé, par le décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011 modifiant certains seuils du code des marchés publics. Sur le fond, cette disposition renvoie au nécessaire débat sur la compétence du législateur en matière de marchés publics.

L'**article 92** définit trois critères généraux que devrait remplir toute association qui sollicite un agrément de l'État : répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique et respecter le principe de transparence financière. Il s'agit ici de simplifier les démarches des associations comme d'alléger le travail des administrations. Toutefois, votre rapporteur ne peut que constater que pareille disposition ne relève pas de la compétence du législateur : une circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations retient déjà ces trois critères pour toutes les associations sollicitant un agrément. Il n'y a pas lieu de consacrer dans la loi des règles de gestion administrative. Les **articles 92 bis B à 92 ter** modifient également la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, au détour d'une proposition de loi supposée viser le droit des entreprises...

L'**article 93 ter** majore le montant de l'amende prévue par le code monétaire et financier, jusqu'au décuple du profit réalisé, en cas de délit d'initié commis par toute personne qui détient des informations privilégiées du fait de l'exercice de sa profession ou de ses fonctions. Quant bien même votre rapporteur approuve ce durcissement, compte tenu de la question abordée et de la cohérence entre les peines d'amende prévues pour les différentes catégories de personnes susceptibles de commettre un délit d'initié, il ne s'agit pas là d'une simplification, d'autant qu'une proposition de directive sur ce sujet vient d'être transmise au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution, dont il faut s'assurer que la législation française respecte les prescriptions<sup>1</sup>.

Enfin, l'**article 94 A** institue une immunité pour les membres de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) à raison des opinions émises dans le rapport annuel au Premier ministre de la mission. Si votre rapporteur partage le souci dont témoigne cette disposition, il s'interroge sur sa régularité juridique. L'existence de la mission ne relève pas aujourd'hui de la loi. Par ailleurs, outre que le lien de cette disposition avec le texte mérite discussion, une telle immunité n'existe à ce jour que pour deux autorités administratives indépendantes, le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, alors que cette mission interministérielle n'est pas une autorité indépendante. Une réflexion plus large, tant sur les immunités de certaines autorités administratives dans l'exercice de leurs fonctions que sur le rôle et les conditions de l'activité de la MIVILUDES, pourrait être pertinente.

## **2. Les articles relevant de la compétence des autres commissions**

Enfin, sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur relève, parmi les articles délégués au fond à d'autres commissions, quelques dispositions qui excèdent manifestement le simple objectif de simplification.

L'**article 12 bis** ouvre aux sociétés cotées sur un système multilatéral de négociation, c'est-à-dire un marché non réglementé, sous la seule condition que ce système de négociation applique des règles de protection contre les délits boursiers, la possibilité de racheter ses propres actions jusqu'à 10 % de son capital, comme en ont la possibilité actuellement les sociétés cotées sur un marché réglementé. Il n'est pas légitime de réduire l'attractivité des marchés réglementés, plus protecteurs pour l'épargnant et plus transparents dans leur fonctionnement, en étendant certaines facilités qu'ils offrent aux marchés qui ne sont pas réglementés. La loi doit inciter les sociétés à être cotées sur les marchés réglementés. En outre, cette disposition a déjà été rejetée par le Sénat, à l'occasion de la discussion du projet de loi de régulation bancaire et financière en 2010. Votre rapporteur déplore qu'elle soit à nouveau présentée.

---

<sup>1</sup> Cette proposition de directive est consultable à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/europe/textes\\_europeens/e6749.pdf](http://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e6749.pdf)

En outre, la proposition de loi procède à de nombreuses modifications du code du travail, outre des harmonisations rédactionnelles dans les seuils des effectifs salariés. Sur ce dernier point, l'**article 39** modifie à lui seul pas moins de 98 articles du code du travail.

L'**article 39 bis** crée une nouvelle obligation de négociation dans les branches professionnelles, lorsque le salaire minimum national professionnel de branche des ouvriers sans qualification est inférieur au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Ce mécanisme compléterait l'article L. 2241-1 du code du travail, lequel prévoit une négociation annuelle sur les salaires dans les branches. Si votre rapporteur approuve une telle obligation de négociation – même si en pratique un employeur ne peut pas verser un salaire inférieur au SMIC –, force est de reconnaître qu'il ne s'agit en rien d'une simplification. Le sujet des minima de branche mérite un vrai débat, que la présente proposition de loi ne permet pas de tenir dans de bonnes conditions.

L'**article 40** dispose que la mise en place d'une nouvelle répartition des horaires de travail d'un salarié sur une période supérieure à la semaine ne constitue pas une modification du contrat de travail, une telle présomption ayant un impact sur la possibilité de licenciement en cas de refus par le salarié de pareilles modifications horaires.

L'**article 40 bis** introduit dans le code du travail un régime encadrant le télétravail, très contesté, qui mériterait à tout le moins des négociations ou des échanges approfondis avec les partenaires sociaux. Il ne s'agit en aucun cas d'une mesure de simplification.

L'**article 46** adapte, pour les petites entreprises, les obligations qui incombent à l'employeur en matière de prévention des risques et de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Si votre rapporteur comprend que ces obligations puissent être lourdes pour des petites entreprises, il s'interroge sur l'affaiblissement du niveau de protection des salariés dans ces entreprises. On ne saurait parler ici de simple mesure de simplification, alors que sont en cause la santé et la sécurité des salariés.

L'**article 51** modifie 30 articles du code des douanes, afin d'adapter et de simplifier diverses procédures douanières. À cet égard, votre rapporteur considère que ces procédures méritent un examen approfondi par le Parlement, au regard du respect des libertés publiques, alors que les procédures judiciaires ont, elles, beaucoup progressé en ce domaine. À l'évidence, ce n'est pas dans le cadre d'une proposition de loi de simplification qu'un tel examen peut avoir lieu, de sorte que le débat s'en trouve tronqué.

Les **articles 55, 56 et 56 bis** assouplissent les procédures concernant l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), l'autorisation d'exploitation des carrières, les installations et les activités ayant un impact sur les milieux aquatiques ou encore les sanctions en cas de manquements aux obligations contenues dans les chartes Natura 2000. Sans doute ces mesures, qui sont en partie des simplifications, méritent-elles

un débat spécifique plus approfondi, compte tenu de leur impact potentiel sur la protection des milieux naturels.

Les **articles 59 et 59 bis** assouplissent, dans certaines circonstances, les obligations qui incombent aux établissements financiers en matière de vigilance et de contrôle en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, ainsi que les conditions d'information mutuelle de tous les professionnels tenus à ces obligations de vigilance, sans violation du secret professionnel. Certes, il s'agit de mesures de simplification, mais elles ne sont pas anodines dans leur portée.

L'**article 77** réforme le statut des agences de presse, ce qui excède le strict champ de la simplification, *a fortiori* compte tenu du rôle des agences de presse dans la fourniture d'informations pour les médias.

L'**article 90 bis** transpose une directive destinée à lutter contre les retards de paiement, en instaurant à cette fin une indemnité forfaitaire de frais de recouvrement, mais vise également à pérenniser des accords dérogatoires temporaires en matière de délais de paiement, conclus à la suite de l'adoption, dans la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, d'une législation plus stricte en matière de délais de paiement. Outre le fait que cet article se trouve à l'identique dans le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, il ne s'agit ici en rien d'une mesure de simplification, mais d'une façon de revenir sur ce qui a été décidé par le législateur.

L'**article 92 bis A** prévoit quant à lui les conditions dans lesquelles le code du travail s'applique aux animateurs des colonies de vacances.

\*

\*        \*

Ainsi, outre sa réprobation de la méthode retenue par la proposition de loi en matière de simplification, qui ne permet pas au Parlement d'avoir un réel débat sur un texte aussi consistant, hétéroclite et peu lisible, qui intéresse cinq commissions, votre commission récuse le choix fait par le Gouvernement d'engager la procédure accélérée, réduisant la navette à une seule lecture.

En outre, votre commission exprime son désaccord sur le fond avec un nombre important des dispositions contenues dans la proposition de loi, qui excèdent largement le cadre d'un texte de stricte simplification.

Considérant par conséquent qu'il n'y a pas lieu de délibérer, votre commission a décidé de présenter une **motion tendant à opposer la question préalable** à la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 21 DÉCEMBRE 2011

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – L'œuvre de simplification du droit est certes nécessaire, mais encore faudrait-il s'en tenir à ce qui est nécessaire !

C'est la quatrième fois depuis 2007 que nous sommes saisis d'une proposition de loi Warsmann. M. Bernard Saugey, rapporteur en 2010, parlait de « rituel parlementaire »... Cette proposition de loi, déposée le 28 janvier 2011, soumise au Conseil d'État, a été adoptée le 18 octobre par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée. Le nombre d'articles est passé de 94 à 153. Compte tenu de la diversité des sujets abordés, notre commission a délégué au fond à quatre autres commissions, saisies pour avis – finances, économie, affaires sociales et culture – un certain nombre d'articles relevant de leur compétence.

Ce nouveau texte ressemble un peu moins que les précédents à un assemblage hétéroclite de cavaliers législatifs en déshérence, avec un ensemble de dispositions qui concernent en gros l'entreprise, qu'elles touchent au droit des sociétés, au droit du travail, au droit de la sécurité sociale ou à certains droits sectoriels.

L'Assemblée nationale a multiplié les ajouts, transformant le texte en pavillon de complaisance pour des marchandises de toute nature. Je le déplore. C'est un véhicule législatif tout trouvé pour le Gouvernement, qui inscrit les mêmes dispositions dans plusieurs textes et attend de voir lequel arrivera le premier à bon port : celui-ci ou, par exemple, le projet de loi sur les droits des consommateurs. C'est enfin un véhicule pour des dispositions retoquées à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel comme cavaliers... Tout ceci n'est guère de nature à simplifier le travail législatif !

Ces simplifications contribuent en réalité à l'instabilité législative. Les représentants des entreprises que nous avons entendus nous disent avoir besoin de stabilité et de prévisibilité dans la norme qui leur est applicable.

C'est aussi la clarté et la sincérité des débats parlementaires, exigence constitutionnelle, qui est en cause : devant des textes aussi denses et hétéroclites, les parlementaires ne peuvent faire leur travail ! Des novations juridiques passent inaperçues, noyées dans le fatras, alors qu'elles mériteraient une discussion approfondie. Enfin, pourquoi la procédure accélérée, sinon que le Gouvernement souhaite voir le texte adopté avant que les élections ne modifient la composition du Parlement ?

Les rapporteurs ont mené de nombreuses auditions, couvrant tout le champ de l'activité économique, sociale et judiciaire. Certaines ont donné lieu à des propositions de bon sens : je pense à l'audition de la Confédération nationale du logement, du Forum citoyen sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, de M. Jouyet, président de l'Autorité des marchés financiers.

J'avais enfin envisagé d'ajouter quelques wagons sénatoriaux au train qui nous vient de l'Assemblée, en proposant par exemple d'y intégrer la proposition de

loi Yung-Béteille sur la contrefaçon ou la proposition de loi de Maryvonne Blondin qui mettait fin à l'interdiction faite aux femmes de porter le pantalon...

Je souhaite présenter quelques observations sur certains articles ; je vous renvoie au rapport écrit pour le reste. Un ensemble d'articles, assez cohérent mais difficile à lire, traite de la dépénalisation de la vie des affaires.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ah !

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Il s'agit de remplacer les peines d'emprisonnement – qui ne sont jamais prononcées – et d'amendes par des injonctions civiles et des nullités. Le référé civil fonctionne bien, avec des astreintes très lourdes. La proposition de loi reste toutefois souvent en-deçà des propositions du groupe de travail présidé par Jean-Marie Coulon. J'envisageais de rétablir les peines d'emprisonnement et d'amendes pour les délits graves et intentionnels, afin de faire peser sur les chefs d'entreprise l'opprobre qui s'attache à une telle peine, même avec sursis. Les représentants des entreprises nous ont dit préférer les peines d'emprisonnement ou d'amendes – vite payées, vite oubliées – aux astreintes ou aux nullités, dont les conséquences juridiques sont bien plus lourdes !

Parmi les mesures contestables figure la brèche ouverte, certes au profit des PME, dans l'interdiction qui est faite aux administrateurs d'une société qui n'en sont pas préalablement les salariés, d'y bénéficier d'un contrat de travail. J'y suis hostile : il y a un conflit d'intérêts à ce qu'un administrateur d'une société en soit le salarié.

La proposition de loi supprime toute obligation de dépôt du rapport de gestion pour les sociétés en nom collectif, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés anonymes, sauf pour les sociétés cotées. Ce critère n'a aucune pertinence : pourquoi un traitement différent selon que la société est ou non cotée ? Surtout, je désapprouve sur le fond la suppression du rapport de gestion, qui porte atteinte à la transparence des affaires.

L'article 10 revient sur des dispositions de la loi « Grenelle 2 » relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Il reporte à 2012 les obligations faites aux entreprises, car le décret en Conseil d'État, prévu par la loi, n'a jamais été pris. Peut-être la commission présidée par M. David Assouline pourra-t-elle faire des recommandations sur ce point...

L'article 10 prévoit également que les informations données seraient différentes selon que la société est cotée ou non - critère injustifié au regard de l'objectif poursuivi.

Cet article exonère les filiales de l'obligation de publication : seule la holding y serait soumise. Carrefour publierait son bilan social et environnemental, mais ses filiales en seraient dispensées ! J'y suis très défavorable.

Le texte relève également la part du capital susceptible d'être attribuée sous forme d'actions gratuites aux salariés dans les sociétés anonymes. Attention toutefois : jouer sur la participation est parfois un moyen, fiscalement avantageux, de ne pas augmenter les salaires... Pourquoi, là encore, distinguer entre sociétés cotées et non cotées ?

Mme Nicole Bricq, au nom de la commission des finances, s'est penchée sur les règles d'information du marché, et sur les seuils de participation dans les sociétés cotées, à l'article 21 *bis*.

L'entreprise individuelle à responsabilité limitée pouvait bizarrement être créée par un mineur, sans condition d'âge ; l'article 27 *bis* place l'âge minimal à seize ans. Seules quelques dizaines d'entreprises individuelles auraient été créées par des mineurs : c'est vraiment pour amuser la galerie ! M. Lefebvre défendra sa position...

L'article 49 *bis* A relève également de la plaisanterie : il réintroduit une disposition censurée à deux reprises par le Conseil constitutionnel !

L'article 57 crée un fichier national automatisé des interdits de gérer. C'est une bonne chose. Mais ce fichier serait tenu par des personnes privées : les greffiers des tribunaux de commerce. Les greffiers, qui exerceront cette tâche à titre gratuit, nous ont donné toutes garanties, mais il faudra veiller à ce que le décret, qui sera pris après avis de la CNIL, précise bien quelles seront les personnes habilitées à accéder aux informations.

Les articles 78 et 79 revoient le système des annonces légales, qui permettent largement à la presse locale de survivre. Les syndicats de la presse craignent une dérive, si les journaux gratuits devaient eux aussi être autorisés à publier ces annonces, qui sont vitales pour la presse régionale.

Le « coffre-fort numérique », devenu « armoire sécurisée numérique », qui permet aux entreprises de regrouper toutes les informations déclarées à l'administration en un lieu unique, n'a pu être créé à temps : le Gouvernement nous demande donc de l'habiliter à le faire par ordonnance ! J'y suis évidemment hostile.

La proposition de loi encadre la possibilité pour les copropriétés de recourir à l'emprunt. Certaines grandes copropriétés comptent de vieux propriétaires aux faibles revenus : le recours à l'emprunt permettrait aux syndicats d'étaler la dépense pour faire face aux travaux obligatoires de sécurité. Une telle mesure mériterait toutefois d'être mieux encadrée.

L'article 94 A est un cavalier, mais un bon cavalier : il prévoit l'immunité pour les membres de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), qui sont attaqués quotidiennement, y compris physiquement. Deux obstacles toutefois : cette mission n'a pas été créée par une loi, et les seuls à bénéficier d'une telle immunité sont le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il conviendrait de réfléchir à son extension aux membres de différentes missions ou autorités administratives indépendantes.

Plus largement, je réprovoque la méthode utilisée sur ce texte – *a fortiori* avec l'engagement de la procédure accélérée. Il comporte quelques simplifications bienvenues, mais aussi des novations qui méritent un vrai débat. Je livre donc ce rapport à votre sagacité.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je remercie le rapporteur pour son travail.

**Mme Nicole Bricq, rapporteur pour avis de la commission des finances.** – La commission des finances, qui s’est réunie hier, avait décidé de joindre à la proposition de loi Warsmann la proposition de loi de M. Marini sur les seuils financiers, qui est largement reprise à l’article 21 *bis*.

La commission des finances était saisie de dix articles, dont huit délégués par votre commission. Je n’ai pas proposé d’amendements, considérant que l’article 21 *bis* satisfaisait pour l’essentiel la proposition de loi de M. Marini, en attendant le vote de la commission des lois sur une éventuelle question préalable.

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis de la commission de l’économie, du développement durable et de l’aménagement du territoire.** – Cette sixième loi de simplification du droit, la quatrième proposition de loi depuis 2007, n’est-elle pas celle de trop ?

Certaines simplifications sont anodines, de bon sens, mais le texte comporte aussi des cavaliers très lourds, qui reviennent sur des mesures votées par le Parlement.

Il en est ainsi de l’article 10, qui exonère les filiales de l’obligation de publier les informations relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises – revenant ainsi sur le « Grenelle 2 ».

L’article 72 autorise les poids lourds de 44 tonnes à cinq essieux, et non plus six.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – C’est une simplification !

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – Une telle décision aurait un impact évalué à 400 à 500 millions d’euros par an pour l’entretien des routes nationales et départementales. Or les collectivités locales n’ont pas été consultées, non plus que les professionnels de la route eux-mêmes ! L’essieu hydraulique pourrait pourtant dispenser du sixième essieu, qui n’est employé qu’en Grande-Bretagne. Je ne comprends pas que l’on ouvre ainsi la voie au tout-camion, alors que l’on prétend favoriser le fret ferroviaire !

Enfin, l’article 90 conditionne les délais de paiement interentreprises à la saisonnalité, notamment dans le bâtiment. Le Médiateur du crédit y est hostile, comme les fédérations d’entreprises, alors que la loi de modernisation de l’économie est déjà peu respectée. Tout le monde pourra invoquer la saisonnalité pour retarder les paiements ! Les PME seraient les premières victimes.

Ces cavaliers sont bien loin de la simplification annoncée. Je regrette que ce texte ne soit pas plus ciblé. En l’état, nous ne pouvons l’accepter : je suis donc pour la question préalable.

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis de la commission de l’économie, du développement durable et de l’aménagement du territoire.** – La commission de l’économie n’a pas encore examiné le texte, en attendant le vote de la commission des lois sur une éventuelle question préalable.

Ces lois « fourre-tout » ne sont pas satisfaisantes ; M. Saugey et M. Hyest le déplorait déjà lors de la précédente proposition de loi Warsmann. Faut-il pour autant aller jusqu’à voter une question préalable ? À titre personnel, je ne le

pense pas. D'autant que cette proposition de loi, ciblée sur les acteurs économiques, est plutôt moins « fourre-tout » que les précédentes. Surtout, en renonçant à en débattre, nous laissons la main aux députés. C'est dommage, d'autant que les apports de l'Assemblée nationale ne sont pas tous satisfaisants, loin de là : je pense aux reculs par rapport à la loi « Grenelle 2 »... Nous aurions pu profiter de ce véhicule pour adopter des dispositions utiles. Je préférerais que le Sénat tente d'améliorer le texte, plutôt que de jeter le bébé avec l'eau du bain.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je propose que la discussion générale porte à la fois sur la proposition de loi et sur les motions tendant à opposer la question préalable qui ont été déposées par Mme Borvo Cohen-Seat, d'une part, et M. Mézard, d'autre part.

**M. François Zocchetto.** – Le rapporteur pourrait-il nous faire connaître au préalable son opinion sur ces motions ? On la devine, mais à moitié seulement...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – M. Michel souhaite s'exprimer après les orateurs.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Je félicite le rapporteur, qui a conduit beaucoup d'auditions et fait moult observations pertinentes. À l'exception d'une : les greffiers des tribunaux de commerce sont des officiers publics et ministériels, au même titre que les notaires, et remplissent une mission de service public éminente.

Ce texte comporte des simplifications bienvenues. Sur la dépenalisation de la vie des affaires, nous avons beaucoup fait. La loi de 1966 prévoyait un délit par article, mais il n'y a jamais eu une seule poursuite... Nous l'avons nettoyée pour la rendre plus efficace. Si les amendes civiles et les nullités se révèlent plus efficaces pour faire respecter la loi, pourquoi repénaliser ?

Lors des précédentes propositions de loi Warsmann, nous avons supprimé des cavaliers ou des mesures qui modifiaient toute une législation, au gré de la navette.

Nous pouvons reconnaître que cette loi de simplification comporte de bonnes choses et rejeter les novations et les cavaliers ; nous l'avons déjà fait précédemment ; nous pouvons aussi nous appuyer sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Je souhaite que nous adoptions cette position. Nous pouvons amender tout ce qui simplifie réellement le droit. Et supprimons tout ce qui n'a rien à faire là, comme le sixième essieu, dont je ne savais pas qu'il était d'ordre législatif...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – En effet, certainement pas !

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Nous pouvons examiner cette proposition de loi jusqu'au bout. La question préalable présente un inconvénient majeur : la procédure va se poursuivre et l'Assemblée nationale votera les mêmes dispositions, non amendées. Nous n'aurons pas progressé. Cela serait dommage, alors que si le Sénat disait oui à certaines choses et non à d'autres, il serait beaucoup plus fort.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Une précision, qui n'est peut-être pas aussi anecdotique qu'elle le paraît : ce n'est pas une loi qui interdit aux femmes le port du pantalon, mais une ordonnance, que le préfet de Paris a refusé d'abroger, au motif qu'il s'agirait d'archéologie législative !

Cette compilation hétéroclite comporte des remises en cause que nous ne pouvons accepter. Si l'ensemble du travail parlementaire devait fonctionner sur le modèle de ce texte, nous pourrions nous inquiéter...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le rapporteur a rappelé que c'était le sixième texte de simplification depuis 2003. Il compte de nombreux articles qui portent sur de nombreux domaines : droit du travail, de la construction, de l'habitat ... Il modifie les conditions d'exercice du secteur agricole, des transports, de la comptabilité. L'apport du Sénat est invoqué pour refuser cette question préalable. Cela pourrait avoir un sens si ce texte n'était soumis à la procédure d'urgence, qui nie le travail parlementaire. Nous y sommes totalement opposés, comme nous nous opposons à une loi qui ne correspond pas à son objectif affiché. Il ne s'agit pas de simplifier les procédures, mais de multiplier les législations. Malheureusement, les lobbies font la loi ! Nous sommes face à un texte de plus de cent articles. La proposition Warsmann est le réceptacle de toutes sortes de demandes, visant, dans des domaines particuliers, à améliorer le droit pour les catégories concernées. Ce n'est pas acceptable, du point de vue de l'activité parlementaire. Il y a, en plus, des reculs. Nous avons déjà évoqué le « Grenelle de l'environnement », mal en point. Le droit du travail a été peu mentionné, mais l'article 28 a des incidences sur le montant des cotisations sociales dues par les employeurs, ce qui pourrait entraîner une perte de recettes de 20 millions d'euros pour la sécurité sociale. L'article 40 module le nombre d'heures travaillées. C'est une simplification du droit du travail pour l'employeur, au détriment du salarié ! Les articles 40 *bis* et 41 profitent aux mêmes. Et ce « fourre-tout » législatif est soumis à la procédure accélérée ! Pour ces raisons de principe et d'opportunité, nous avons déposé une question préalable. Il appartient aux parlementaires de veiller à ce que les droits du Parlement soient effectifs et ne se réduisent pas à entériner les actes de l'exécutif. Ils doivent savoir refuser que la loi soit détournée de cette façon. Faisons œuvre utile : en adoptant cette motion, faisons respecter un minimum les droits du Parlement, en refusant qu'il soit à la botte de l'exécutif, fût-ce par le biais d'une proposition de loi comme M. Warsmann en a l'habitude.

**M. Alain Anziani.** – Je tiens à vous féliciter, monsieur le rapporteur, pour le travail que vous avez accompli. Vous avez tenu un nombre considérable d'auditions. Vous avez mené un travail de fond et une concertation très approfondie. Le groupe socialiste soutient les questions préalables déposées par nos collègues, ce qui ne doit pas nous dispenser d'une réflexion sur le sens de ce type de loi. Nous aurons toujours besoin d'une « loi-balai », pour faire le ménage des incohérences, des scories, et procéder aux ajustements nécessaires. Comme ce sont des textes dérogatoires, nous devons être soucieux de leurs conditions de recevabilité. La première, à mes yeux, n'est pas remplie : ce type de loi ne doit pas être une auberge espagnole, une loi « ramasse-tout ». C'est la quatrième loi Warsmann, la sixième loi de simplification, elle aurait pu être mieux ciblée, la preuve : il a fallu saisir plusieurs commissions en plus de la nôtre. Sans doute contient-elle de bonnes choses, en particulier pour les copropriétés qui n'arrivent pas à financer des travaux nécessaires, mais c'est un sujet en soi, qui ne peut être ainsi traité à la sauvette.

La seconde condition, évidente, est d'exclure la procédure accélérée : si l'on met la grande vitesse dans l'auberge espagnole, les poules et les coqs s'égaillent en tous sens. M. Bourquin l'a dit, la vitesse accélérée nuit à une réflexion profonde

qui demande beaucoup de temps, comme le « Grenelle de l'environnement », même si elle présente des faiblesses. En quelques semaines, on peut défaire une disposition majeure qui nous protège du tout-routier. Autre exemple : la dépenalisation du droit des affaires. Vaste sujet, nous n'y sommes pas forcément opposés à tout prix...

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Eh oui !

**M. Alain Anziani.** – Mais mérite-t-il d'être traité ainsi, de façon accessoire ? Quelles sanctions en droit pénal ? Quelle échelle des peines ? Quel sens de la peine en droit des affaires ? On ne peut, à l'évidence, poser ces questions dans les délais qui nous sont impartis.

Je suis très intéressé par l'article 94 A, le dernier du texte, en tant que rapporteur pour avis de la mission budgétaire « Administration générale et territoriale de l'État ». J'avais déposé un amendement, afin que les responsables de la Miviludes bénéficient de la même immunité que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Cela m'a valu les pires accusations sur Internet, mais dès que leur rapport paraît, ces responsables sont menacés de poursuites, de procès, dont aucun n'aboutit. Ils sont soumis à des pressions désagréables, qui leur font perdre du temps. Ils sont exposés à des poursuites du fait de leur action. Je soutiens totalement cette mesure, quitte à me faire à nouveau insulter sur Internet !

**M. Jacques Mézard.** – J'ai déposé une motion tendant à opposer la question préalable. Nous avons entendu sur tous les bancs, à propos de ces lois de simplification, que, chaque fois, ce serait la dernière... Que contiennent-elles ? Un peu de simplification, un peu plus de correctifs, encore plus et surtout des nouvelles dispositions, remettant en cause des orientations de fond. Ce ne sont donc pas des lois de simplification. Le rapporteur a fait un excellent travail, utile, que nous pourrions tous réutiliser. Nous sommes face à du commerce législatif, à l'image d'un étal où l'on dispose devant les fruits rutilants et, derrière, ceux qui le sont moins. Il y a de tout dans ce texte, qui comporte des mesures de bon sens, acceptées par tout le monde, pour faire passer le reste, qui est plus douteux. Ce n'est pas de bonne méthode, encore moins quand on use de la procédure accélérée. Sur le tour de France, la voiture-balai ramasse uniquement les fatigués et les accidentés. On allègue une simplification : ce n'est aucunement le cas. La question préalable est donc légitime. Quant à prétendre qu'elle donne les pleins pouvoirs à l'Assemblée, cet argument peut servir à tout propos. Il y a des moments où le devoir du législateur est aussi d'affirmer des principes.

**M. Philippe Bas.** – Je regrette que la commission penche pour un refus d'examen de ce texte, qui n'est pas un grand texte politique, mais de simplification administrative. Je comprends que, dans certains cas, le Sénat refuse d'étudier telle affaire, parce qu'elle engage des principes forts, parce qu'un texte n'est pas amendable, car mauvais en soi, et donc qu'il estime qu'il n'y a pas lieu d'en discuter, pour ne pas entrer dans un jeu qu'il refuse radicalement. Tel n'est pas ici le cas. Les uns et les autres qualifient ce texte de « fourre-tout » législatif ou de « loi-balai ». Il n'est pas de texte de simplification administrative qui ne soit hétéroclite. C'est une donnée de départ. Si on la refuse *a priori*, on ne simplifie jamais. On ne va pas porter 94 projets de loi, modifiant chacun un article d'une loi ou d'un code. C'est un mauvais argument pour le Sénat, en tant qu'institution de la République, de refuser *a*

*priori* de débattre d'un texte. J'entends bien qu'il est volumineux et assez complexe sur le plan technique, mais cela n'a pas arrêté le Conseil d'Etat...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Il ne pouvait pas faire autrement, sauf à entrer en rébellion !

**M. Philippe Bas.** – Il est déjà arrivé au Conseil d'État de rejeter des textes soumis à son examen...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Il fallait qu'il le rejette !

**M. Philippe Bas.** – Le Sénat doit-il pour autant entrer en rébellion ?

**Mme Catherine Tasca.** – Je vous en prie !

**M. Philippe Bas.** – Nous pouvions supprimer des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, et j'avais, comme d'autres collègues, quelques propositions à faire... Il serait dommage de ne pas en discuter. Nous nous dénonçons à nous-mêmes une capacité législative, alors que cinq commissions ont été saisies.

Quant à la procédure d'urgence, elle est constitutionnelle. Elle consiste en ceci, que le Sénat se prononce dès la première lecture sur le fond du texte et c'est à ce stade que l'on fait le plus gros travail. Je récusé l'idée que cette procédure ne permettrait pas un examen au fond du texte. Nous avons vu, ces dernières semaines, la capacité du Sénat à siéger tard la nuit, y compris sur des textes dont l'intérêt pratique n'est pas aussi grand que celui-ci. Je félicite le rapporteur pour l'excellence de son travail, qui serait gâché si la question préalable était adoptée. Allons jusqu'au bout de la discussion !

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Votre éloge de la procédure d'urgence me surprend. Je suis très attaché à la procédure normale. La Constitution prévoit deux lectures, dans chaque assemblée, avant la commission mixte paritaire ; pour faire de bonnes lois, nous devons être très attachés à ces deux lectures, qui permettent d'améliorer les choses. Combien de fois l'avons-nous fait ? Dans l'esprit de nos institutions, la procédure accélérée n'est qu'une possibilité donnée au Gouvernement, pour une urgence avérée, ce qui n'est pas le cas de cette proposition de loi.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je n'ai aucun état d'âme à soutenir les motions de procédure. Ce type de loi est un symptôme des dysfonctionnements de notre système de production législative, un symptôme, c'est-à-dire aussi un comportement qui est une façon de régler les problèmes.

Ce type de texte permet de faire avancer certaines solutions, comme pour la définition de la notion de prise illégale d'intérêt. J'avais déposé sur ce thème, à l'occasion de je ne sais plus quelle loi Warsmann, une proposition de rectification qui avait été acceptée. Elle avait été discutée à trois reprises et adoptée à l'unanimité du Sénat. On me fit valoir à juste titre qu'elle méritait plutôt une loi spécifique. Notre collègue Bernard Saugey a alors présenté une proposition de loi qui a été défendue par notre collègue Anne-Marie Escoffier, adoptée à l'unanimité du Sénat, qui est toujours en attente à l'Assemblée nationale...

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Oui.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si cet amendement avait été inséré dans la loi Warsmann, il serait déjà passé. Sans doute reviendra-t-il à la prochaine Assemblée nationale de régler ce problème. Il y a aussi des effets contreproductifs, je pense à cet amendement qu'a réussi à faire passer la Scientologie, par on ne sait quel mystère...

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il était dans le texte initial !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On ne sait comment il y est arrivé ! Ce type de manipulation est toujours dangereux. Cela mérite que l'on se penche sur la façon dont nous travaillons.

**M. François Zocchetto.** – La qualité, la densité et la quasi-exhaustivité du rapport de Jean-Pierre Michel, les remarques pertinentes des rapporteurs pour avis et les nombreuses interventions précédentes montrent que ce texte présente un intérêt. Mais nous avons un problème avec ce type de texte et ce n'est pas la première fois ! En campagne, ou lorsque nous allons à la rencontre de nos concitoyens, nous comparissons à l'excès de normes, de législations inadaptées, de réglementations obsolètes, et nous promettons de changer les choses. Lorsqu'un collègue parlementaire, qui, certes, n'est pas sénateur, s'attelle à ce travail, peut-être de façon malhabile, voire parfois excessive, nous refusons d'en discuter. Sur tous les bancs nous sommes confrontés à cet obstacle. Comment le surmonter ? Il ne suffit pas d'évacuer le problème, de ne pas en discuter. Ne peut-on faire le tri, entre les problèmes de fond, comme la dépenalisation du droit des affaires, qui mérite un texte spécifique, et les questions techniques, les détails qui empoisonnent la vie de nos concitoyens, sur lesquels nous pouvons nous mettre assez vite d'accord, même si une procédure normale serait préférable pour éviter de commettre certaines erreurs ?

Je ne suis pas favorable à la question préalable : lorsqu'on fait partie de la majorité, on ne doit pas user à tort et à travers de ces motions, qu'il faut réserver aux questions de principe, aux inconstitutionnalités avérées. Sur un texte qui peut être amendé, amélioré, la question préalable n'a pas lieu d'être. Le rapport comme les rapports pour avis ont montré qu'il y a des choses intéressantes dans ce texte. Je regrette ces motions, que le groupe de l'Union centriste et républicaine ne votera pas.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je vous suggère d'observer les motions de procédure - questions préalables et exceptions d'irrecevabilité - votées par le Sénat dans les périodes 1981-86, 1988-93 et 1997-2002 !

**M. François Zocchetto.** – Les errements passés ne nous lient pas !

**M. André Reichardt.** – Je veux dire à mon tour mon opposition à la question préalable. Il est dommage que le travail d'ores et déjà réalisé par le rapporteur ne serve à rien ! Toutes vos auditions me paraissent devoir être couronnées de quelque efficacité. Il y a dans cette proposition de loi des articles de bon sens qui méritent mieux ! Il y en a d'autres qui répondent à de véritables attentes, comme l'article 27, qui concerne le monde artisanal et les consommateurs. La loi du 5 juillet 1996, dite « Raffarin », a fixé des exigences de qualification minimale pour s'établir à son compte. Cette proposition de loi instaure un contrôle sur ces déclarations de diplôme et d'expérience, qui était inexistant jusqu'à présent. Si vous refusez d'améliorer cette proposition de loi, cette attente sera déçue. Je vous en prie, ne faites pas ça ! Ne votez pas la question préalable ! J'ai justement retiré mon

amendement du projet de loi relatif aux droits des consommateurs, pour utiliser le véhicule législatif de cette proposition de loi !

**M. Yves Détraigne.** – Ce débat n'est pas nouveau, nous avons déjà fait ces remarques lors de la précédente proposition de loi Warsmann. Nous ne sommes, ni les uns ni les autres, fanatiques de ces lois « fourre-tout », qui pourraient s'intituler tout aussi légitimement lois de complexification du droit, tant il y a de tout dans ces auberges espagnoles ! Je suis contre la question préalable en procédure accélérée, elle revient à retirer le Sénat du débat. Il y a une sorte d'incohérence à dire à l'Assemblée que nous ne sommes pas d'accord et à la laisser faire ce qu'elle veut. Si nous étions dans une procédure normale, avec la possibilité de revoir le texte en deuxième lecture, je comprendrais que l'on utilise cette capacité à dire ce que nous pensons. Sur tous les bancs, nous avons relevé des choses intéressantes et d'autres dont on peut se demander ce qu'elles font là. Mais, avec le vote de la question préalable, cette loi sera promulguée dans la version de l'Assemblée nationale sans qu'on y change une seule virgule : à quoi sert-on ? Ne va-t-on pas à l'encontre du résultat souhaité ? Je n'ai aucune hésitation à suivre le président de mon groupe et à ne pas voter les motions.

**M. Patrice Gélard.** – Nous avons tous dit des choses intéressantes. Je ne sais pas comment ces propositions de loi Warsmann sont élaborées. Elles ne le sont pas par leur auteur. Il y a là quelque chose qui me choque dès le départ. Ce n'est pas le Parlement qui est à l'origine de ces textes...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Absolument !

**M. Patrice Gélard.** – Assez minces au début, ces propositions de loi n'ont cessé de grossir à l'Assemblée nationale, jusqu'à devenir incompréhensibles, et elles risquent de continuer à enfler chez nous. Ce sont des pratiques parlementaires néfastes, tout comme la procédure accélérée, qui laissera passer, avant février, toute une série de mesures qui nous déplaisent.

J'ai présenté il y a quelque temps un exposé sur les questions préalables. Cette procédure n'est pas idéale. Une autre procédure aurait consisté à supprimer les trois quarts des articles et à ne garder qu'une quinzaine ou une vingtaine d'articles qui nous intéressent : les autres sont d'une telle complexité que nous aurions fait là un travail extrêmement positif.

Du fait de la question préalable, l'Assemblée nationale et elle seule décidera, avec des rajouts sans intérêt des députés, à un moment où ils ne seront pas plus d'une dizaine en séance. Ce ne sera pas un travail sérieux. Cela nous interpelle : peut-être ne suivons-nous pas suffisamment l'application des lois...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Une commission sénatoriale vient d'être créée !

**M. Patrice Gélard.** – Si nous laissons l'Assemblée nationale opérer seule, nous ne pourrions reprendre, au sein de la proposition de loi, les dispositions qui nous intéressent.

**Mme Catherine Tasca.** – Il y a au moins un point sur lequel nous sommes tous d'accord, c'est l'excellence du travail accompli par le rapporteur. Son rapport existe et ne va pas disparaître avec la question préalable. Notre débat a porté

sur notre manière de fabriquer la loi. C'est un sujet de préoccupation pour notre commission. Là, ça ne va pas ! La méthode n'est pas acceptable pour le Parlement. Monsieur Bas, il n'y a pas de loi purement technique ! Toute loi a un contenu politique, sinon, pourquoi se donner la peine de passer devant le Parlement ? Que le Gouvernement impose une procédure accélérée sur un texte « fourre-tout », c'est pour le moins une imprudence.

Quant au poids du Sénat, parlons-en : autant dans la procédure ordinaire, nous gardons la main, grâce à la deuxième lecture, avant que l'Assemblée ait le dernier mot, autant, dans la procédure accélérée, c'est l'Assemblée qui est maître du jeu...

**M. Jean-Jacques Hiest.** – Mais non !

**Mme Catherine Tasca.** – Soyons lucides ! Dans la procédure accélérée, nous sommes plus spectateurs qu'acteurs, sauf pour les textes qui recueillent un large consensus, ce qui n'est ici, à l'évidence, pas le cas ! Pourquoi adopter un texte dont tous disent, à propos de maintes dispositions – mais pas toutes, c'est là qu'est l'astuce ! – qu'elles ne sont pas acceptables ? Ce qui est en jeu, c'est la responsabilité parlementaire ! Vous avez eu raison de déposer ces motions.

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Je suis très sensible à toutes vos félicitations, je veux croire qu'elles sont sincères. Mon rapport, quand il sera publié, sera beaucoup plus long que ce que j'ai pu exposer ici. Vous y lirez une analyse des articles dont nous n'avons pas saisi d'autres commissions. Quant aux autres, notamment les dispositions de droit du travail, elles sont inacceptables. La commission des affaires sociales a repoussé hier en bloc le rapport de Mme Procaccia, plutôt favorable à certains articles. Monsieur Hiest, les greffiers des tribunaux de commerce relèvent des professions libérales et sont des officiers publics et ministériels, nous les avons reçus, je ne vois pas d'inconvénients à ce qu'ils tiennent ce fichier, mais il faudra être vigilants, et sans doute la CNIL le sera, sur le droit d'accès et la durée de conservation des données. Madame Bouchoux, la proposition de loi de Mme Maryvonne Blondin abolit une loi de l'époque révolutionnaire...

**Mme Corinne Bouchoux.** – Une ordonnance !

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Monsieur Anziani, nous avons commencé l'étude de ce texte en disant : nous allons supprimer tout le droit nouveau ! Puis, nous avons constaté que ne subsisteraient alors que dix articles ! Même dans les articles de simplification, on observe du droit nouveau. La question de la copropriété aujourd'hui concerne les associations de locataires, les copropriétaires, les syndicats, les gérants d'immeubles, c'est une vaste et vraie question. La commission de la culture a examiné la modification du statut des agences de presse. Les syndicats de journalistes, que j'ai rencontrés pour autre chose, sont tout à fait contre ! Quant au droit pénal des entreprises, le texte est incompréhensible ! Nous devons consacrer de longues heures pour en faire un tableau synoptique, tant la confusion de ces dispositions est extrême, avant que la chancellerie ne nous envoie finalement ce tableau ! Le droit pénal des entreprises est aussi une question en soi. Pour vous satisfaire M. Reichardt, nous avons reçu les représentants de l'assemblée permanente des chambres de métiers, concernés par l'article que vous avez cité. Ils en pensent plutôt du bien.

Dans ce texte, au total, il y a plus d'éléments qui nous inclinent à poser la question préalable que d'éléments dans l'autre sens. Il y a des articles nouveaux, sur des sujets graves, examinés par d'autres commissions. Si on les avait enlevés, il ne resterait que dix articles de simplification et l'Assemblée nationale aurait tout repris. Le résultat aurait été le même ! Ce rapport restera et servira de base de réflexion sur des sujets nouveaux qui seront abordés ici. La sagesse impose la question préalable.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Cette question préalable est un sujet de réflexion intense pour beaucoup d'entre nous. J'ai bien perçu les nuances, dans de nombreuses déclarations, en particulier celles de MM. Gélard et Michel. Il n'y a pas entre nous de barrières, il y a des divergences politiques, mais nous pouvons comprendre nos appréciations. J'ai été porteur, il y a quelque temps, à l'Assemblée nationale, d'un texte de ce genre et je suis intervenu, à l'Assemblée, comme au Sénat sur nombre de textes semblables. J'en retire la conviction que ces lois « fourre-tout » ne sont pas satisfaisantes. Avec les nuances d'usage, les « quelquefois » ou « nonobstant », elles portent atteinte au bon travail parlementaire. Si vous présentez un projet ou une proposition de loi sur un sujet défini, comme celui des agences de presse, ce texte est affiché, annoncé, éventuellement délibéré en conseil des ministres, le Conseil d'Etat est saisi, il y a un débat public. En tant que législateurs, nous déposons une proposition de loi sur le statut pénal applicable aux entreprises ou d'autres sujets importants. Avec ce type de texte « fourre-tout », on n'annonce rien. L'opinion est peu informée, et nous nous trouvons devant un agrégat inconstitué d'articles en tous genres, portant sur tout et rien. C'est commode pour le Gouvernement, voire pour le Parlement, dans la mesure où il peut ajouter des wagons. Ainsi j'ai pu caser une proposition de loi sur un sujet très austère, la réforme de l'autopsie judiciaire, qui n'était jamais considéré comme urgent, dans l'un de ces textes. Chacun voit bien les menus avantages que l'on peut en tirer. Mais chacun voit bien aussi, pour la clarté nécessaire du débat démocratique, qu'avec ces textes, on n'annonce pas aux partenaires, aux forces sociales que l'on fait une loi sur tel sujet : où est la clarté nécessaire ? Sur le droit de vote des étrangers aux élections locales, il y a au moins eu un débat dans la République...

**M. Patrice Gélard.** – Vous venez de prononcer un plaidoyer pour l'ordonnance !

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – C'est plutôt un plaidoyer pour des lois différentes ! A partir du moment où nous votons aujourd'hui la question préalable, ce vote a valeur d'engagement symbolique : la majorité de la commission considère que ce type de loi n'est pas acceptable. Je le dis pour aujourd'hui et pour demain. Si un Gouvernement futur, quel qu'il soit, présentait le même type de texte, nous aurions à cœur d'adopter le même type d'attitude. Je vois que M. Mézard sourit, mais je tiens à le dire !

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Ces propos n'engagent que vous !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Fontaine, je ne boirai pas de ton eau !

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Sous tous les gouvernements, il y a eu de telles lois. M. Warsmann a toutefois fait très fort, en systématisant l'origine parlementaire de ces propositions de loi et je partage les propos de M. Gélard sur la façon dont elles sont élaborées. Nous allons procéder au vote !

*Les motions tendant à opposer la question préalable sont adoptées.*

**M. Jean-Pierre Sueur , président.** – M. Michel aura donc la charge de présenter une motion tendant à opposer la question préalable, au nom de la commission.

*Dans ces conditions, la commission n'a pas examiné les amendements déposés auprès d'elle sur le texte transmis par l'Assemblée nationale.*



## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

#### Ministère de la justice et des libertés

- **Mme Pascale Liégeois**, conseiller auprès du ministre
- **M. Vincent Montrieux**, conseiller auprès du ministre
- **M. Ronan Guerlot**, chef du bureau du droit commercial de la direction des affaires civiles et du sceau (DACS)
- **Mme Solène Belaouar**, adjointe au chef du bureau du droit économique et financier de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)
- **M. Jérôme Simon**, magistrat au bureau du droit économique et financier de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

#### Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- **M. Frédéric Chastenet de Géry**, directeur adjoint du cabinet du secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation
- **M. Maxence Delorme**, conseiller auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
- **M. Gaëtan Rudant**, conseiller auprès du secrétaire d'État
- **M. Michel Dupont**, direction des affaires juridiques (DAJ)
- **Mme Françoise Dufresnoy**, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)
- **M. Hubert Gasztowtt**, direction générale du Trésor (DGT)
- **M. Geoffroy Mannoury La Cour**, direction générale du Trésor (DGT)

#### Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

- **M. Pascal Berteaud**, directeur adjoint du cabinet de la ministre
- **M. Alexandre Valot**, conseiller auprès de la ministre

#### Secrétariat général du Gouvernement

- **M. Rémi Bouchez**, commissaire à la simplification
- **M. Philippe Fabre**, chef du département de la qualité du droit, adjoint au chef du service de la législation et de la qualité du droit

#### Autorité de la concurrence

- **M. Bruno Lasserre**, président
- **Mme Liza Bellulo**, chef du service du président
- **M. Fabien Zivy**, chef du service juridique

Autorité des marchés financiers

- **M. Jean-Pierre Jouyet**, président
- **M. Benoit de Juvigny**, secrétaire général adjoint en charge de la direction des émetteurs
- **M. Antoine Colas**, directeur de division (régulation des sociétés cotées) à la direction de la régulation et des affaires internationales
- **Mme Laure Tertrais**, conseillère chargée de la législation et de la régulation

Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)

- **M. Pierre-Antoine Gailly**, président
- **Mme Anne Outin-Adam**, directeur du pôle de politique législative et juridique
- **Mme Véronique Etienne-Martin**, conseiller pour les relations avec le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

- **M. François Moutot**, directeur général
- **Mme Béatrice Saillard**, chargée des relations avec les institutions

Personnalité qualifiée

- **M. Jean-Marie Coulon**, premier président honoraire de la cour d'appel de Paris, président du groupe de travail sur la dépenalisation de la vie des affaires

GIE Avocats

- **M. Frédéric Sicard**, secrétaire du bureau du conseil national des barreaux
- **M. Antoine Diesbecq**, membre du conseil de l'ordre du barreau de Paris
- **M. Jack Demaison**, ancien membre du conseil national des barreaux

Union nationale des professions libérales (UNAPL)

- **M. Michel Giordano**, vice-président, président de la commission des affaires fiscales

Chambre nationale des huissiers de justice

- **M. Jean-Daniel Lachkar**, président
- **M. Patrick Sannino**, trésorier
- **M. Gabriel Mecarelli**, conseiller juridique
- **M. Samuel Bouteiller**, conseiller chargé des relations institutionnelles

Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)

- **M. Claude Cazes**, président
- **Mme Francine Bobet**, présidente de la commission des études juridiques
- **M. François Hurel**, délégué général
- **Mme Sabine Rolland**, conseiller technique

Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ)

- **M. Vincent Gladel**, président
- **M. Marc Sénéchal**, membre du bureau

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC)

- **M. Didier Oudenot**, président
- **M. Philippe Bobet**, membre du bureau
- **Mme Karla Nguena**, chargée de mission

Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC)

- **M. Franck Coursolle**, président de la commission sociale
- **M. Hervé Boullanger**, secrétaire général
- **Mme Alice Fages**, directrice des affaires sociales

Association française des entreprises privées (AFEP)

- **M. François Soulmagnon**, directeur
- **Mme Odile de Brosses**, directrice juridique

Association nationale des sociétés par actions (ANSA)

- **M. Robert Baconnier**, délégué général
- **M. Jean-Paul Valuet**, secrétaire général

Confédération générale des sociétés coopératives et participatives (CGSCOP)

- **M. Pascal Trideau**, directeur général

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

- **M. Jean-Eudes du Mesnil du Buisson**, secrétaire général
- **M. Pascal Labet**, directeur des affaires économiques et juridiques
- **Mme Sandrine Bourgogne**, adjointe au secrétaire général

Fédération bancaire française (FBF)

- **Mme Annie Bac**, directrice du département expertise juridique et conformité
- **Mme Séverine de Compreignac**, directrice des relations institutionnelles

Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)

- **M. Philippe Poijet**, directeur des affaires juridiques
- **M. François Rosier**, sous-directeur des affaires juridiques
- **Mme Annabelle Jacquemin-Guillaume**, chargée des affaires parlementaires

Fédération française du bâtiment (FFB)

- **M. François Asselin**, vice-président, président de la commission marché et du conseil national de la sous-traitance du bâtiment
- **M. Séverin Abbatucci**, directeur des affaires juridiques et fiscales
- **M. Benoît Vanstavel**, responsable des relations parlementaires et institutionnelles

Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA)

- **Mme Barbara Berrebi**, chargée d'études "assurances dommages"

Groupement national de la coopération (GNC)

- **M. Jean-Claude Dettileux**, président

Syndicat national des professionnels de l'immobilier (SNPI)

- **M. Alain Duffoux**, président
- **Mme Anne-Catherine Popot**, directrice

Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)

- **M. Etienne Ginot**, président
- **M. Géraud Delvolvé**, délégué général

Association nationale de la copropriété et des copropriétaires (ANCC)

- **M. Daniel Baulon**, ancien président
- **Mme Nathalie Painnot**, juriste

Union nationale des associations de responsables de copropriétés (UNARC)

- **M. Fernand Champavier**, président
- **M. André Philippe**, vice-président
- **M. Bruno Dhonte**, directeur

Fédération des syndicats coopératifs de copropriétés (FSCC)

- **M. Michel Thiercelin**, président

Confédération nationale du logement (CNL)

- **M. Didier Pavageau**, secrétaire confédéral
- **Mme Alice Bochaton**, secrétaire confédérale

Confédération générale du logement (CGL)

- **M. Michel Frêchet**, président
- **M. Stéphane Pavlovic**, directeur
- **M. Hugues Diallo**, juriste

Syndicat national de la presse judiciaire (SNPJ)

- **M. Bruno Vergé**, président
- **M. Lionel Guérin**, ancien président de la fédération nationale de la presse française (FNPF)

Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)

- **M. Jean Viansson Ponté**, président
- **Mme Haude d'Harcourt**, conseiller technique pour les pouvoirs publics
- **M. Bruno Ricard**, directeur marketing

Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)

- **M. Denis Bouchez**, directeur

Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE)

- **M. François Fatoux**, délégué général

Forum citoyen pour la responsabilité sociale et environnementale des entreprises

- **Mme Françoise Quairel**
- **M. Olivier Berducou**

France nature environnement

- **M. Alexis Prokopiev**

Contributions écrites

- **Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)**
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**