

N° 658

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission spéciale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, pour un État au service d'une société de confiance,

Par Mme Pascale GRUNY et M. Jean-Claude LUCHE,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Husson, président ; Mme Pascale Gruny, M. Jean-Claude Luche, rapporteurs ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Jérôme Durain, Michel Forissier, Mmes Michelle Meunier, Christine Lavarde, MM. Pierre Louault, Julien Bargeton, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Emmanuel Capus, vice-présidents ; M. Jean Pierre Vogel, Mmes Angèle Prévile, Dominique Vérien, secrétaires ; MM. Serge Babary, Éric Bocquet, François Bonhomme, Henri Cabanel, Mmes Josiane Costes, Jacky Deromedi, M. Yves Détraigne, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, MM. Jean-Raymond Hugonet, Victorin Lurel, Didier Mandelli, Rachel Mazuir, Philippe Mouiller, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, Alain Richard, Mme Sophie Taillé-Polian, M. Michel Vaspart, Mme Sylvie Vermeillet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) :
Première lecture : **424, 575** et T.A. **73**
Commission mixte paritaire : **853**
Nouvelle lecture : **806, 1056** et T.A. **143**

Sénat :
Première lecture : **259, 329, 330** et T.A. **75** (2017-2018)
Commission mixte paritaire : **401** et **402** (2017-2018)
Nouvelle lecture : **613** et **659** (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE	9
AVANT PROPOS.....	11
EXAMEN DES ARTICLES	17
TITRE PRÉLIMINAIRE DISPOSITIONS D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION.....	17
• Article 1 ^{er} Approbation de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique	17
TITRE I ^{ER} UNE RELATION DE CONFIANCE : VERS UNE ADMINISTRATION DE CONSEIL ET DE SERVICE	19
CHAPITRE 1 ^{ER} Une administration qui accompagne	19
• Article 2 (art. L. 123-1, L. 123-2, L. 124-1 et L. 124-2 [nouveaux], L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) Droit à l'erreur et droit au contrôle des usagers dans leurs relations avec l'administration	19
• Article 2 bis A (art. L. 1113-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Extension du droit à régularisation en cas d'erreur au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale	22
• Article 2 bis B (art. L. 114-17 et L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale) Droit à l'erreur en matière de prestations sociales	23
• Article 2 bis (supprimé) (art. L. 114-5-1 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3 et L. 571-1 du code des relations entre le public et l'administration) Conséquence de l'absence d'une pièce non essentielle d'un dossier de demande d'attribution de droits auprès de l'administration	25
• Article 3 bis AAA (art. 1649 quater B quinquies et art. 1738 du code général des impôts) Dispense de l'obligation de télédéclaration pour les contribuables qui résident dans des zones sans couverture mobile	26
• Article 3 bis AA (supprimé) (art. 279-0 bis du code général des impôts) Assouplissement des obligations déclaratives en matière de TVA sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation	28
• Article 4 bis AA (art. 1753 bis C du code général des impôts, et art. 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017) Non-application des sanctions administratives aux collecteurs du prélèvement à la source qui emploient moins de 21 salariés	30
• Article 4 bis A (art. L. 49 du livre des procédures fiscales) Mention expresse des points considérés comme validés par l'administration à l'issue d'un contrôle fiscal	32
• Article 4 bis B (art. L. 80 B du livre des procédures fiscales) Publication des rescrits fiscaux de portée générale	34
• Article 4 ter (art. L. 107 B, L. 112 A [nouveau] et L. 135 B du livre des procédures fiscales) Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations	36
• Article 4 quinquies (supprimé) (art. 787 B et art. 1840 G ter du code général des impôts) Assouplissement des obligations déclaratives du pacte « Dutreil »	38

• Article 6 bis (supprimé) (art. 265 B du code des douanes) Présomption de bonne foi pour les distributeurs de carburant sous conditions d'emploi	39
• Article 7 Habilitation pour expérimenter une « relation de confiance »	41
• Article 7 bis (art. L. 133-1, L. 133-4-2 et L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale) Modulation de l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales en cas de redressement faisant suite à un constat de travail dissimulé	43
CHAPITRE II Une administration qui s'engage	44
• Article 9 (art. L. 312-2, L. 312-3 [nouveau], L. 552-8, L. 562-8 et L. 574-1 du code des relations entre le public et l'administration) Publication et opposabilité des circulaires	44
• Article 10 (art. L. 331-20-1, L. 331-40-1 et L. 520-13-1 [nouveaux] du code de l'urbanisme, art. L. 213-10 [nouveau] du code de l'environnement, art. L. 212-1-1 et L. 524-7-1 [nouveaux] du code du patrimoine, art. L. 124-8-1 [nouveau] du code de l'éducation, art. L. 1322-1-1, L. 5312-12-2 et L. 8291-3 [nouveaux] du code du travail, art. L. 441-6-2 [nouveau] du code de commerce et art. l. 217-16-1 [nouveau] du code de la consommation) Généralisation de la pratique des prises de position formelles, ou « rescrit » de l'administration	46
• Article 11 (supprimé) Expérimentation de l'approbation implicite de projets de rescrits	48
• Article 12 (art. L. 114-11 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) Certificat d'information sur les normes applicables à certaines activités	49
• Article 12 bis (supprimé) Expérimentation de la cristallisation des règles après délivrance d'un certificat d'information	50
• Article 13 bis (art. L. 59 A du livre des procédures fiscales) Élargissement de la compétence des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires	52
• Article 14 (art. 345 bis du code des douanes, art. 2 de l'ordonnance n° 2008-860 du 28 août 2008, art. 11 de l'ordonnance n° 2009-799 du 24 juin 2009 et art. 6 de l'ordonnance n° 2011-1920 du 22 décembre 2011) Renforcement du rescrit douanier	54
• Article 14 bis (art. 67 du code des douanes) Mention expresse des points considérés comme validés par l'administration des douanes	55
• Article 15 bis Expérimentation d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public	55
• Article 16 Limitation, à titre expérimental, de la durée des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises	57
• Article 16 bis (art. L. 243-13 du code de la sécurité sociale) Limitation à trois mois de la durée des contrôles Urssaf dans les entreprises de moins de vingt salariés	59
• Article 17 (art. L. 217-7-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale) Médiation entre les organismes de sécurité sociale et les usagers	60
• Article 17 bis A (art. L. 723-34-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) Inscription dans la loi du médiateur de la mutualité sociale agricole	62
• Article 17 bis B (supprimé) (art. L. 217-1-7-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale) Création de médiateurs des caisses d'allocations familiales et d'assurance vieillesse	63
• Article 17 bis (supprimé) Expérimentation d'un dispositif de médiation entre entreprises et administration	64
• Article 17 ter (supprimé) (art. L. 3315-5 du code du travail) Création d'une exception aux sanctions en matière de dépôt de l'accord d'intéressement lorsque le retard ne dépasse pas un mois	66
• Article 19 (art. L. 512-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) Habilitation à légiférer par ordonnance pour expérimenter des ajustements du régime des chambres d'agriculture	67

TITRE II VERS UNE ACTION PUBLIQUE MODERNISÉE, SIMPLE ET EFFICACE.....	70
CHAPITRE I^{ER} Une administration engagée dans la dématérialisation	70
• <i>Article 21 bis (art. L. 113-12, L. 114-10, L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration)</i> Suppression de l'obligation d'informer l'administration du lieu et de la période de la première production d'un document et limitation des cas dans lesquels l'administration peut redemander une information à l'utilisateur	70
• <i>Article 22 (art. L. 212-2, L. 552-6, L. 562-6 et L. 573-2 du code des relations entre le public et l'administration, article 29-4 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom)</i> Dispense de signature des décisions relatives à la gestion des agents publics produites sous forme électronique	71
• <i>Article 23</i> Expérimentation de la suppression des justificatifs de domicile pour la délivrance de titres.....	72
• <i>Article 23 ter (supprimé) (art. 83 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013)</i> Mutualisation obligatoire de la gestion des certificats d'existence des pensionnés de retraite établis hors de France	73
• <i>Article 25 (art. L. 521-3-1, L. 525-6-1 du code monétaire et financier ; art. 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État)</i> Dons par SMS aux associations culturelles et obligation pour les associations culturelles d'établir des comptes annuels.....	74
• <i>Article 25 bis A</i> Règles relatives à la transparence financière des organismes faisant appel à la générosité publique.....	76
• <i>Article 25 bis (supprimé)</i> Remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les obligations comptables des associations culturelles	78
CHAPITRE II Une administration moins complexe	80
• <i>Article 26</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour autoriser les maîtres d'ouvrage à déroger à certaines règles de la construction	80
• <i>Article 26 bis (supprimé)</i> Habilitation à légiférer par ordonnance sur les modes d'accueil de la petite enfance.....	81
• <i>Article 26 ter</i> Expérimentation du référent unique pour les projets d'activité, d'installation, d'ouvrage ou de travaux.....	82
• <i>Article 28</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour expérimenter de nouvelles formes de rapprochement d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche.....	83
• <i>Article 28 bis (supprimé)</i> Fusion des établissements d'enseignement supérieur	84
• <i>Article 29</i> Expérimentation du relayage du proche aidant	85
• <i>Article 31</i> Expérimentation du dispositif du « rescrit juridictionnel ».....	86
• <i>Article 32 (art. L. 544-4, L. 544-5, L. 544-6 et L. 613-52-6 du code monétaire et financier, et art. L. 225-100-1, L. 232-1 et L. 950-1 du code de commerce)</i> Habilitation pour la simplification des règles de mention et de sanction du taux effectif global – Simplification du régime de responsabilité des agences de notation de crédit – Suppression du rapport de gestion	88
• <i>Article 33</i> Simplification, à titre expérimental, des modalités de consultation du public concernant des projets soumis aux réglementations ICPE ou IOTA nécessaires à l'exercice d'une activité agricole	90
• <i>Article 34 (art. L. 121-8-1, L. 181-28-1 [nouveaux] du code de l'environnement et L. 311-15 du code de l'énergie)</i> Réforme des règles applicables aux projets d'énergies marines renouvelables et renégociation, voire annulation possible, de certains appels d'offres passés.....	92

• Article 34 bis A (supprimé) (art. L. 122-1 du code de l'environnement) Évaluation environnementale des opérations d'entretien et de reconstruction des ouvrages de prévention contre les inondations	100
• Article 34 bis B (supprimé) (art. L. 214-4 du code de l'environnement) Dispense d'enquête publique pour certains ouvrages de défense contre les inondations	101
• Article 34 bis C (supprimé) (art. L. 2124-3 du code de la propriété des personnes publiques) Dispense d'enquête publique pour les ouvrages de défense contre les inondations	102
• Article 34 bis D (supprimé) Expérimentation d'une autorisation unique relative aux ouvrages de défense contre les inondations	103
• Article 34 quinquies Extension de la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation aux réseaux publics d'électricité et de gaz et habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier l'élaboration et la révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables	104
• Article 35 (art. L. 122-1, L. 123-14, L. 181-5 et L. 515-29 du code de l'environnement) Simplification des modalités de participation du public relatives à certaines installations polluantes à l'occasion d'un réexamen périodique - Simplification des modalités d'examen au cas par cas lors de modifications ou d'extensions d'installations, d'ouvrages, de travaux ou d'activités existants	105
• Article 35 bis A (supprimé) (art. L. 171-7 du code de l'environnement) Régularisation des installations non autorisées ou enregistrées	106
• Article 35 bis B (supprimé) (art. L. 171-7 du code de l'environnement) Mise en demeure facultative en cas de manquements aux prescriptions environnementales	107
• Article 35 bis C (supprimé) (art. L. 171-7 du code de l'environnement) Régularisation des installations non conformes aux prescriptions environnementales	108
• Article 35 bis (supprimé) (art. L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement) Réduction des délais de recours contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement	109
• Article 35 ter (art. L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement) Lutte contre les recours abusifs par les associations	110
• Article 37 (art. L. 541-13 du code de l'environnement, art. 19 et 34 de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) Mutualisation de l'évaluation des anciens plans départementaux et régionaux des déchets au niveau régional	112
• Article 38 (art. 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ; art. 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et art. 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique) Diverses mesures relatives aux cultes	113
TITRE III UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION RENOUVELÉ	115
• Article 40 (supprimé) Rapports annuels du Gouvernement au Parlement	115
• Article 40 bis Rapport du Gouvernement au Parlement sur la surtransposition de directives	117
• Article 41 (supprimé) Contenu des rapports d'évaluation des expérimentations prévues par le projet de loi	118
• Article 42 (supprimé) Demande de compte rendu sur la participation des personnes intéressées à l'élaboration des ordonnances issues des habilitations prévues par le projet de loi	119

• <i>Article 43</i> Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation ainsi que ses exceptions	120
• <i>Article 46 (supprimé)</i> Évaluation de la mise en œuvre de diverses dispositions du projet de loi par la Cour des comptes	121
• Intitulé du projet de loi	122
 EXAMEN EN COMMISSION	 123
 TABLEAU COMPARATIF	 151

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Réunie le mercredi 11 juillet 2018, sous la présidence de M. Jean-François Husson, président, la commission spéciale a examiné le rapport de Mme Pascale Gruny et M. Jean Claude Luche, rapporteurs, et établi son texte, en nouvelle lecture, sur le projet de loi n° 613 (2017-2018) pour un État au service d'une société de confiance, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Ce texte vise à généraliser le principe du « droit à l'erreur » et propose une série de dispositions, souvent sous la forme d'expérimentations, visant à « créer les conditions d'une confiance retrouvée du public dans l'administration » et à simplifier un certain nombre de procédures. Il comporte également de nombreuses habilitations du Gouvernement à légiférer dans des domaines extrêmement divers : modes de garde de la petite enfance, recouvrement des indus dans le domaine social, chambres d'agriculture, permis de faire...

En première lecture, le Sénat avait approuvé toutes les mesures permettant d'améliorer l'efficacité de l'administration et les relations avec les citoyens. Il avait cherché à améliorer le caractère opérationnel des diverses mesures et la prise en compte des besoins spécifiques des petites structures (TPE-PME et collectivités territoriales).

La volonté des sénateurs membres d'aboutir à un texte de compromis, qui répondait à un souhait exprimé par le Gouvernement lors des débats, n'a pas permis la réussite de la commission mixte paritaire, réunie le 4 avril 2018, en raison d'une opposition déterminée des députés du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale.

En dépit de quelques points d'accords, 21 articles ayant été adoptés dans leur rédaction issue de la première lecture au Sénat, l'Assemblée nationale a rétabli pour l'essentiel, lors de la nouvelle lecture, le texte qu'elle avait adopté en première lecture.

La commission spéciale a adopté en nouvelle lecture un total de 32 amendements, dont 31 présentés par ses rapporteurs.

Elle est revenue à la position exprimée par le Sénat en première lecture sur un nombre limité d'articles concernant :

- le droit à l'erreur et le droit au contrôle (article 2),
- la poursuite de l'instruction des demandes en l'absence d'une pièce non essentielle du dossier (article 2 *bis*),
- l'exonération temporaire de l'amende fiscale prévue pour les petites entreprises en cas d'erreur sur le prélèvement à la source (article 4 *bis* AA),
- l'expérimentation de la relation de confiance - tout en conservant la labellisation introduite par l'Assemblée nationale - (article 7),
- la modulation de l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales en cas de redressement à la suite d'un constat de travail dissimulé (article 7 *bis*),

- l'expérimentation de l'approbation implicite des prises de décisions formelles (article 11),
- la création de certificats d'information sur les normes applicables (article 12),
- l'expérimentation différenciée d'une limitation de la durée des contrôles pour les PME et les TPE (article 16),
- la création à titre expérimental d'un nouveau « dispositif de médiation » entre les entreprises et l'administration (article 17 *bis*),
- les dispositions relatives aux chambres d'agriculture (article 19),
- les règles relatives à la transparence financière des organismes qui font appel à la générosité du public (article 25 *bis A*),
- la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les obligations comptables des associations culturelles (article 25 *bis*),
- l'habilitation à légiférer par ordonnance sur les modes d'accueil de la petite enfance (article 26 *bis*), l'expérimentation du relayage (article 29),
- les mesures contre les recours abusifs relatifs aux installations soumises à autorisation environnementale (article 35 *ter*),
- diverses demandes de rapports et évaluations (articles 40, 41, 42 et 46).

Sur des points importants, elle a retenu des rédactions de compromis considérant que l'Assemblée nationale pourrait entendre lors de la dernière lecture les arguments défendus par ses rapporteurs :

- à l'article 2 *bis A*, relatif au droit à l'erreur des collectivités locales, elle a limité son périmètre d'application aux petites collectivités ;
- à l'article 4 *bis B* relatif à la publication des réponses de l'administration fiscale aux demandes de rescrits, elle a redonné une marge d'appréciation à l'administration ;
- à l'article 4 *ter* concernant l'accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations, elle n'a retenu que les mesures les plus simples de protection de la vie privée ;
- à l'article 15 *bis* relatif à l'expérimentation d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public, elle a garanti l'accord des participants ;
- à l'article 31 relatif à l'expérimentation du rescrit juridictionnel visant à sécuriser les grands projets et opérations complexes, elle a inscrit dans la loi le champ d'application des décisions administratives concernées.

La commission spéciale n'a pas suivi l'Assemblée nationale dans l'ajout de nouvelles dispositions, au stade de la nouvelle lecture, à l'article 10 (extension du champ d'application de la pratique des prises de décisions formelles par l'administration) et à l'article 33 (extension au-delà du domaine agricole de l'expérimentation de la substitution à l'enquête publique d'une consultation par voie électronique et ratification de l'ordonnance relative à l'autorisation environnementale).

Elle a enfin retenu 39 articles dans le texte de l'Assemblée nationale.

La commission spéciale a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

À la suite de l'échec de la commission mixte paritaire réunie au Sénat le jeudi 4 avril 2018, la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance s'est réunie le mercredi 11 juillet 2018, sous la présidence de M. Jean-François Husson, président, pour examiner le rapport de Mme Pascale Gruny et M. Jean-Claude Luche et élaborer le texte de la commission en nouvelle lecture.

De manière globale, la commission a émis une appréciation très mitigée¹ sur les conditions de l'examen du projet de loi et du déroulement de la navette parlementaire.

Elle a regretté en premier lieu la **durée excessive de la procédure d'examen** – qui n'est pas imputable aux assemblées – et ses contradictions. Le projet de loi a été déposé le 27 novembre 2017 sur le bureau de l'Assemblée nationale et a fait immédiatement l'objet d'une procédure accélérée à la demande du Gouvernement. Du fait des **choix d'inscription à l'ordre du jour** par le même Gouvernement, il ne sera adopté définitivement qu'à la fin du mois de juillet 2018. L'adoption de ce texte aura donc pris huit mois auxquels s'ajouteront les délais de publication des textes réglementaires – six mois supplémentaires en théorie mais souvent bien plus en pratique – ou la rédaction des ordonnances pour lesquelles le Gouvernement a inscrit des délais allant jusqu'à dix-huit mois. Cette lenteur n'est pas justifiable devant nos concitoyens au regard de la modestie des mesures prévues par le texte. Elle n'est en rien synonyme de meilleur examen par le Parlement.

¹ Pour reprendre les termes du rapport de nouvelle lecture de l'Assemblée nationale selon lequel en première lecture « la position du Sénat a été, au sens propre, mitigée ».

Le caractère « attrape-tout » du projet de loi et l'application différente des règles constitutionnelles de recevabilité des amendements entre les deux assemblées ont nui à la qualité de leur dialogue. Votre commission spéciale et le Sénat se sont attachés à faire respecter les règles de l'article 41 (irrecevabilité d'un amendement qui ne relève manifestement pas du domaine de la loi) et de l'article 45 de la Constitution (« cavaliers législatifs » et « règle de l'entonnoir »). Sur ces deux irrecevabilités, la position beaucoup plus souple de l'Assemblée l'a autorisée à voter des amendements parlementaires et gouvernementaux que le Sénat ne pouvait retenir. De fait, un nombre important des suppressions votées par le Sénat concernaient des dispositions de nature non législative ou heurtant, selon son analyse, des principes constitutionnels.

Tout en admettant que sur certains articles (comme l'article 2 *bis* A étendant le bénéfice du droit à l'erreur aux collectivités locales dans leurs rapports d'administré face à l'État), il pouvait être difficile de faire converger les positions des deux assemblées, votre commission spéciale a toujours essayé de faire prévaloir l'esprit d'ouverture et la recherche de consensus au cours de la navette. Cette attitude a conduit les sénateurs membres de la commission mixte paritaire à tenter d'ouvrir un dialogue avec leurs homologues députés, qui s'est heurté à une fin de non-recevoir fondée sur une apparence de liste très évolutive de « points bloquants » et surtout sur la réalité d'une négociation en cours entre les titulaires des contrats de concession d'éoliennes maritimes et le ministre de l'économie. Celui-ci n'ayant pas finalisé la rédaction d'une disposition qu'il souhaitait que la commission mixte paritaire introduise dans ses conclusions, consigne avait été donnée de la faire échouer.

Enfin, le débat a été obscurci par les changements d'arbitrage du Gouvernement sur certaines dispositions importantes.

Après avoir fourni une étude d'impact dont le Conseil d'Etat avait estimé qu'elle restait « en deçà de ce qu'elle devrait être »¹ et multiplié les versions du projet de loi entre la saisine du Conseil d'Etat et son adoption en Conseil des ministres², le Gouvernement a continué, au cours des débats parlementaires, à évoluer voire à modifier complètement son appréciation sur plusieurs articles y compris lorsqu'ils figuraient dans le projet de loi initial déposé sur le bureau des assemblées.

¹ Avis du Conseil d'Etat en date du 23 novembre 2017 sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

² Le même avis dénombre quatre versions rectificatives du texte du projet de loi.

Trois sujets, en particulier, illustrent cet état d'impréparation des textes proposés à la délibération du Parlement :

- l'article 10, relatif aux rescrits a évolué à l'initiative du Gouvernement, entre une généralisation non ciblée des « prises de position formelle » au cours de la première lecture, et une liste précise et limitative de rescrits nouveaux créés pour certaines dispositions des codes de l'urbanisme, de l'environnement, du patrimoine, de l'éducation, du travail, du commerce et de la consommation, à l'occasion de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ;

- le sujet de la médiation dans le champ social a donné lieu à plusieurs initiatives créant de nouvelles institutions non coordonnées entre elles et sans prise en compte des mécanismes de médiation existants (articles 17, 17 bis A, 17 bis B et 17 bis) ;

- l'article 38, enfin, comportait dans la version initiale du projet plusieurs « mesures de clarification et de modernisation du statut des cultes »¹ dont le Gouvernement s'est progressivement désolidarisé au point de n'en reconnaître qu'avec réticence la paternité².

Pour autant, le bilan de la navette parlementaire n'est pas négatif et démontre que les objectifs du projet de loi visant à renforcer l'efficacité de l'administration et à établir et conforter une relation de confiance avec le public ont bien été partagés et soutenus par les deux assemblées.

Cette attitude s'exprime d'abord en termes « quantitatifs » : en première lecture le Sénat avait adopté conformes 10 articles du projet de loi. En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a retenu 21 articles dans le texte issu de vos délibérations³.

¹ Étude d'impact annexée au projet de loi.

² Sénat, Séance du 14 mars 2018 (compte rendu intégral des débats) : « M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Madame la rapporteur, qu'il n'y ait aucune ambiguïté : vous avez raison, ces dispositions figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Toutefois, les discussions menées sur cette question avec les députés ont conduit le Gouvernement à revoir sa position et, comme je l'ai indiqué, à accompagner les initiatives parlementaires, pour aboutir à la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. ».

³ Sur 89 articles restant en discussion après l'échec de la commission mixte paritaire.

Articles votés conformes par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Article 3 bis	Non-application en cas de première infraction de l'amende prévue en cas de défaut de souscription, inexactitudes dans les documents propres aux bénéficiaires industriels et commerciaux et à l'impôt sur les sociétés
Article 4 quater	Réduction des intérêts de retard en cas de régularisation pour les droits et taxes prévus par le code des douanes
Article 5	Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes perçues sur le fondement du code général des impôts
Article 6	Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes perçues sur le fondement du code des douanes et de droits douaniers
Article 8	Possibilité pour l'autorité administrative d'adresser un avertissement en cas de manquement à certaines dispositions du code du travail
Article 13	Création de comités afin de favoriser le recours aux transactions
Article 15 A	Interdiction, pour les administrations de l'État, de recourir à un numéro surtaxé dans leurs relations avec le public
Article 15	Expérimentation de la mise en place d'un référent unique
Article 15 ter	Expérimentation d'un dépôt unique dématérialisé de leurs demandes et d'un référent unique pour les porteurs de projets dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville
Article 18	Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de préciser et harmoniser la rectification des déclarations en matière de prestations sociales
Article 21	Introduction, à titre expérimental, d'une faculté, pour les entreprises, de ne pas communiquer à une administration des informations déjà détenues par celle-ci dans le cadre d'un traitement automatisé
Article 22 bis	Report de l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative pour la fonction publique
Article 23 bis	Expérimentation de l'attestation de résidence comme justificatif de domicile pour les Français établis hors de France
Article 24	Habilitation à prendre par ordonnance diverses mesures permettant une expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil établis par le ministère des affaires étrangères
Article 33 bis	Information du public, par voie de publication locale, de l'ouverture d'une concertation préalable ou d'une consultation par voie électronique
Article 34 bis	Assouplissement des modalités de contrôle a priori des ouvrages de transport et de distribution d'électricité et droit pour un consommateur de faire réaliser ses travaux de raccordement électrique en maîtrise d'ouvrage déléguée
Article 34 ter	Dispense d'autorisation environnementale pour les activités hydroélectriques accessoires d'une activité principale régulièrement autorisée (suppression conforme)
Article 36	Simplification et modernisation du régime de l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants
Article 38 bis	Assouplissement des modalités de transmission des déclarations d'intérêt et patrimoniales des dirigeants d'entreprises publiques
Article 39	Habilitation à prendre par ordonnance des mesures de simplification du régime juridique de la géothermie
Article 45	Engagement du Gouvernement à mettre en place les moyens d'une évaluation rigoureuse de la présente loi (suppression conforme)

Lors de sa réunion du 11 juillet 2018, votre commission spéciale a adopté sans modification 39 articles en nouvelle lecture, dont 16 articles pour lesquels la suppression par l'Assemblée nationale a été maintenue.

De ce fait, plusieurs dispositions introduites par le Sénat¹ et qui n'avaient fait l'objet que de modifications mineures ou partielles seront définitivement adoptées :

- droit à l'erreur auprès des organismes des branches famille, vieillesse et maladie (article 2 *bis* B) ;
- dispense de l'obligation de télédéclaration et de télépaiement de l'impôt sur le revenu pour les contribuables qui résident dans les « zones blanches » (article 3 *bis* AAA) ;
- mention expresse des points considérés comme validés par l'administration à l'issue d'un contrôle fiscal (article 4 *bis* A) ;
- élargissement de la compétence des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (article 13 *bis*) ;
- communication des points examinés lors d'un contrôle douanier (article 14 *bis*) ;
- limitation à trois mois de la durée des contrôles Urssaf dans les entreprises de moins de vingt salariés (article 16 *bis*).

Si elle a parfois rétabli le texte adopté par le Sénat en première lecture notamment lorsque les arguments présentés par le Sénat en première lecture ne semblaient pas avoir été examinés, votre commission a poursuivi sa recherche de solutions équilibrées et de compromis susceptibles d'être retenus en dernière lecture par l'Assemblée nationale.

Elle a ainsi adopté des amendements en ce sens concernant, par exemple, l'article 2 *bis* A relatif au droit à régularisation en cas d'erreur des collectivités territoriales dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale, l'article 4 *ter* sur l'accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations, l'article 15 *bis* sur l'expérimentation d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public et l'article 31 relatif à l'expérimentation du rescrit juridictionnel visant à sécuriser les grands projets et opérations complexes.

La commission spéciale a adopté le projet de loi ainsi modifié.

¹ Portées par les rapporteurs de votre commission et des sénateurs de divers groupes.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PRÉLIMINAIRE

DISPOSITIONS D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION

Article 1^{er}

Approbation de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique

Objet : Cet article prévoit l'approbation de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France d'ici à 2022 (annexée au projet de loi).

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 1^{er} du projet de loi examiné par le Sénat en première lecture tendait à approuver la **stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France**, annexée à ce projet de loi, qui « énonce les orientations et les objectifs de l'action publique vers une société de confiance, d'ici à 2022 ».

Si l'article 1^{er} n'avait pas, en lui-même, subi de modification lors de son examen en première lecture, à l'Assemblée nationale, l'annexe à laquelle il renvoie avait, elle, été modifiée en commission puis en séance.

Lors de son examen au Sénat, en première lecture, votre commission avait considéré que **les principes énoncés dans cette annexe étaient globalement louables mais qu'ils étaient trop nombreux pour constituer de véritables principes généraux et pas assez normatifs pour être efficaces.**

Tirant les conséquences de ce double constat, votre commission n'avait pas souhaité supprimer cette annexe, mais n'avait pas non-plus souhaité la modifier. Seul un nouveau principe était venu la compléter lors de l'examen du texte au Sénat, à la suite de l'adoption d'un amendement de séance¹, malgré l'avis défavorable de votre commission.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et la position de votre commission

L'Assemblée nationale a rétabli la rédaction de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique telle qu'issue de son examen en première lecture.

Maintenant la position déjà exprimée par son rapporteur sur cette annexe, votre commission n'a pas souhaité la modifier.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Amendement n° 165 déposé par Mme Elisabeth Lamure précisant que « Lorsque la norme nouvelle entraîne une charge supplémentaire pour les entreprises, elle ne peut être édictée que lorsqu'il est prévu simultanément l'abrogation de normes représentant une charge au moins équivalente ».

TITRE I^{ER}

UNE RELATION DE CONFIANCE : VERS UNE ADMINISTRATION DE CONSEIL ET DE SERVICE

CHAPITRE 1^{ER}

Une administration qui accompagne

Article 2

(art. L. 123-1, L. 123-2, L. 124-1 et L. 124-2 [nouveaux], L. 552-3, L. 562-3
et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration)

Droit à l'erreur et droit au contrôle des usagers dans leurs relations avec l'administration

Objet : Cet article institue un droit à l'erreur (aucune sanction en cas de régularisation à l'initiative du citoyen ou dans un délai fixé par l'administration) et un droit au contrôle (demande d'un usager souhaitant être contrôlé) des usagers dans leurs relations avec l'administration.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, le Sénat a apporté trois séries d'ajustements au dispositif proposé par l'article 2 du projet de loi, destinés à le préciser et le rendre plus incitatif, sans le bouleverser, même si votre rapporteur a pu regretter l'absence de chiffrage et d'évaluation des conséquences de sa mise en œuvre.

En premier lieu, s'agissant de la création d'un droit à régularisation en cas d'erreur au profit de tout usager de l'administration, le Sénat a expressément prévu, à l'initiative de votre rapporteur, que l'administration est tenue d'inviter l'usager à régulariser sa situation, si elle s'aperçoit d'une erreur entrant dans le champ d'application du dispositif¹. En effet, sans cette précision, il semble qu'il existe un risque que seuls les administrés les mieux informés et à même de s'apercevoir de leur erreur soient bénéficiaires du dispositif.

¹ C'est-à-dire les procédures dans lesquelles l'administration peut appliquer une sanction pécuniaire ou une sanction consistant dans la privation d'une prestation due.

Toujours à l'initiative de votre rapporteur, le Sénat a introduit dans le texte une définition de la fraude applicable au droit à l'erreur, en reprenant sous réserve d'adaptations une définition déjà éprouvée en matière fiscale. Il semble en effet nécessaire de qualifier la notion de fraude dans la mesure où elle constitue, tout comme la mauvaise foi, l'un des deux cas dans lesquels une sanction pourra être mise en œuvre sans invitation pour l'usager à régulariser sa situation.

En séance publique, le Sénat a également, sur les propositions respectives de nos collègues Angèle Prévaille et Daniel Gremillet, mais contre l'avis de votre rapporteur, inclus dans le champ du droit à l'erreur d'une part, les sanctions prononcées au titre de la politique agricole commune, lorsqu'elles sont laissées à l'appréciation des États membres et, d'autre part, les sanctions prononcées sur le fondement du code de l'environnement à l'encontre des exploitants d'installations ou d'ouvrages qui n'ont pas été dûment autorisés ou enregistrés¹.

En deuxième lieu, s'agissant de la création d'un droit au contrôle au profit de tout usager de l'administration, le Sénat a fixé à six mois le délai maximum dans lequel l'administration doit procéder à ce contrôle. Adoptée sur proposition de votre rapporteur, cette précision rend ce nouveau droit bien plus effectif : si une entreprise ou un particulier souhaite bénéficier d'un contrôle, c'est afin de sécuriser sa situation juridique dans les meilleurs délais. Quel serait l'intérêt d'attendre un an voire davantage ? En outre, l'administration pourra toujours refuser le contrôle de façon discrétionnaire, s'il conduit à compromettre son bon fonctionnement.

Toujours à l'initiative de votre rapporteur, le Sénat a également prévu que les « *conclusions expresses* » rédigées à l'issue du contrôle ne sont opposables que si l'administration a pu se prononcer en toute connaissance de cause, reprenant une formulation de l'article 4 du projet de loi.

En dernier lieu, outre deux mesures de coordination, le Sénat a supprimé la référence au respect des conventions internationales, le droit international primant déjà le droit national en application de l'article 55 de la Constitution.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Alors que la plupart des modifications adoptées par le Sénat rejoignent l'esprit du projet de loi transmis par l'Assemblée nationale en première lecture, nos collègues députés, à l'initiative du rapporteur Stanislas Guerini et avec l'avis favorable du Gouvernement, ont intégralement rétabli le texte issu de leurs travaux en première lecture, par l'adoption en commission spéciale d'un amendement supprimant l'ensemble des modifications introduites par le Sénat².

¹ Articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement.

² À l'exception de modifications prévoyant des coordinations outre-mer.

III - La position de votre commission

En l'absence d'argumentation plus précise justifiant plus avant la suppression des apports du Sénat, votre commission a adopté plusieurs **amendements (COM-9, COM-10, COM-11, COM-12 COM-13)** de son rapporteur rétablissant la plupart des modifications qu'il avait introduites en première lecture, à l'exception de celles concernant les sanctions administratives prises en application de la politique agricole commune ou sur le fondement de dispositions du code de l'environnement, qui sont en réalité déjà satisfaites respectivement par le dispositif proposé et par le droit en vigueur.

En premier lieu, il n'est pas utile de formaliser expressément dans la loi que les sanctions prises en application de la « *déclinaison de la politique agricole commune laissée à l'appréciation des États membres* » sont bien incluses dans le champ d'application du droit à l'erreur puisque cela est déjà le cas. En effet, en application des dispositions proposées par l'article 2, chaque fois que les États membres disposeront d'une marge d'appréciation dans le prononcé d'une sanction, les agriculteurs pourront faire jouer leur droit à l'erreur dans les conditions de droit commun définies par les articles L. 123-1 et L. 123-2 du code des relations entre le public et l'administration nouvellement créés par le projet de loi¹.

En second lieu, s'agissant des sanctions prononcées en matière de droit de l'environnement qui sont prévues aux articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement, il n'est pas non plus apparu nécessaire de les inclure dans le champ du droit à l'erreur. En effet, les sanctions visées ne peuvent intervenir qu'après le non-respect d'une mise en demeure, et à l'issue d'une phase contradictoire. Un exploitant de bonne foi bénéficie donc déjà d'une procédure lui permettant de régulariser sa situation.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Ne seraient exclues du droit à l'erreur que les hypothèses dans lesquelles l'administration est tenue de prononcer une sanction sans disposer de marge d'appréciation, faute de quoi elle méconnaîtrait une obligation qui lui incombe en vertu du droit de l'Union européenne.

Article 2 bis A

(art. L. 1113-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Extension du droit à régularisation en cas d'erreur
au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements
dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale**

Objet : Cet article, introduit par le Sénat en première lecture mais supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, étend le champ du droit à régularisation en cas d'erreur au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

À l'initiative de notre collègue Sylvie Vermeillet et sur l'avis favorable de votre rapporteur, le Sénat a introduit en commission un article 2 bis A tendant à insérer un nouvel article L. 1113-8 dans le code général des collectivités territoriales, afin d'étendre aux collectivités territoriales et à leurs groupements le bénéfice du droit à régularisation en cas d'erreur, prévu par le projet de loi aux articles L. 123-1 et L. 123-2 du code des relations entre le public et l'administration.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative de notre collègue député Laurent Saint-Martin et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé cet article, au motif qu'il ne correspondait pas à l'esprit du texte, dont la préoccupation principale est de simplifier les démarches des usagers de l'administration, qu'ils soient particuliers ou professionnels.

III - La position de votre commission

L'insertion de cette disposition nouvelle, très bien accueillie par les associations d'élus locaux et adoptée à l'unanimité par la commission spéciale du Sénat, ainsi qu'à une large majorité de nos collègues lors de la séance publique, se fonde sur le constat selon lequel les collectivités territoriales et leurs groupements, tout comme les usagers de l'administration, ont besoin du regard bienveillant de l'État et des organismes de sécurité sociale dans le cadre des missions qu'ils doivent accomplir au quotidien et des procédures qu'ils doivent engager dans des conditions parfois difficiles.

Si, effectivement, le rôle de conseil des préfectures auprès des collectivités territoriales est indispensable, les services de l'État n'ont plus forcément les moyens d'apporter l'appui juridique et l'expertise dont ont cruellement besoin les plus petites communes, souvent démunies face à la complexité et à la multiplicité des procédures.

En outre, selon l'analyse de votre rapporteur, répondant aux griefs légitimement formulés par nos collègues députés, cette disposition ne risquerait pas de diluer le dispositif initial, dans la mesure où elle s'appliquerait dans les mêmes conditions que celles de l'article 2, c'est-à-dire dans les hypothèses où les collectivités territoriales sont, de fait, dans la situation d'usager de l'administration de l'État ou des organismes de sécurité sociale.

Elle devrait en outre concerner un nombre limité d'actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, essentiellement les hypothèses dans lesquelles ils agissent comme des personnes privées (gestion de leur domaine privé par exemple) ou dans lesquelles ils sont en situation « d'usager » de l'administration de l'État (demande de subvention ponctuelle par exemple).

Votre commission a donc, sur proposition de son rapporteur, choisi de rétablir cet article par l'adoption d'un **amendement COM-14**, tout en proposant une rédaction de compromis susceptible de recueillir l'accord de nos collègues députés en lecture définitive.

Le bénéfice de cette disposition serait ainsi limité aux communes de moins de 3 500 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont aucune commune membre n'a plus de 3 500 habitants, collectivités et EPCI de taille modeste ayant incontestablement besoin d'une telle mesure.

Votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 2 bis B

(art. L. 114-17 et L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale)

Droit à l'erreur en matière de prestations sociales

Objet : Cet article étend le principe de l'absence de sanction en cas d'erreur de bonne foi en matière de déclarations des assurés sociaux aux organismes de sécurité sociale.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue Patricia Schillinger (groupe La République en marche) adopté en séance publique avec un avis favorable de votre commission spéciale et du Gouvernement.

La rédaction adoptée par le Sénat en première lecture modifiait l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, relatif à la lutte contre la fraude et applicable aux branches famille et vieillesse, afin de prévoir qu'une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet d'une sanction si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par le directeur de l'organisme. Ce droit à l'erreur ne s'applique pas en cas de mauvaise foi ou de fraude.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Sur proposition du Gouvernement, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de réécriture globale du présent article.

La rédaction résultant des travaux de l'Assemblée nationale complète les dispositions de l'article L. 114-17 et de l'article L. 114-17-1 relatif à la branche maladie afin de préciser que les manquements mentionnés ne font pas l'objet de sanction lorsqu'ils sont commis de bonne foi. Les agissements intentionnels (exercice d'un travail dissimulé, actions ayant pour objet de se soustraire aux contrôles notamment) ne sont pas concernés par ce droit à l'erreur.

Aucun amendement n'a été adopté en séance publique.

III - La position de votre commission

La rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale semble plus claire et plus complète que celle de l'amendement adopté par le Sénat en première lecture.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2 bis (supprimé)
(art. L. 114-5-1 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3 et L. 571-1
du code des relations entre le public et l'administration)

**Conséquence de l'absence d'une pièce non essentielle d'un dossier
de demande d'attribution de droits auprès de l'administration**

Objet : *Cet article tend à prévoir la poursuite de l'instruction d'un dossier de demande d'attribution d'un droit lorsqu'il manque une pièce non essentielle au dossier.*

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative du Gouvernement, l'article 2 *bis* tend à créer un nouvel article L. 114-5-1 dans le code des relations entre le public et l'administration, prévoyant que l'absence d'une pièce à l'appui d'une demande d'attribution de droits ne peut conduire l'administration à suspendre l'examen du dossier, sauf si cette pièce est « *indispensable à l'administration pour instruire valablement le dossier* ». L'attribution du droit demandé ne serait toutefois effective qu'après la réception de ladite pièce par l'administration, afin d'éviter toute fraude.

À l'initiative de votre rapporteur et de notre collègue Serge Babary, le Sénat a supprimé cet article.

L'intention du Gouvernement, en apparence favorable à l'usager, se heurte en réalité, selon l'analyse de votre rapporteur, à deux principales difficultés.

En premier lieu, le dispositif proposé est très proche de la procédure de traitement des dossiers incomplets déjà prévue par le droit en vigueur¹. Certes, celle-ci ne comprend pas d'obligation pour l'administration de poursuivre, le temps de l'envoi de la pièce complémentaire, l'instruction du dossier, mais rien ne l'interdit. Il est donc fort à parier que l'administration poursuit déjà, dans les faits, l'instruction du dossier, dans le cadre de la bonne organisation de ses services.

En second lieu, la liste des pièces à fournir à l'appui d'une demande de droits est déterminée par l'administration : si une pièce n'est pas indispensable pourquoi alors la demander ? De surcroît, quelle sera la définition d'une telle pièce ? Celle-ci sera-t-elle appréciée au cas par cas ?

Le texte adopté par l'Assemblée nationale introduisait donc un risque trop grand de rupture d'égalité, pour un bénéficiaire, *in fine*, très marginal, puisque l'administré demeure tenu d'envoyer son dossier complet.

¹ Articles L. 114-5 et L. 114-6 du code des relations entre le public et l'administration.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative de notre collègue député Stanislas Guerini, rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture.

III - La position de votre commission

Suivant l'analyse de son rapporteur et en cohérence avec la position adoptée par le Sénat en première lecture, votre commission a estimé que la coexistence de plusieurs dispositifs proches voire concurrents n'était pas de nature à clarifier les procédures pour l'utilisateur, ni à garantir la célérité du traitement des demandes par l'administration. Mieux vaudrait plutôt revoir la liste des pièces à produire et en exclure les pièces non essentielles, que d'édicter un principe dérogatoire général créant *de facto* une nouvelle procédure.

En conséquence, suivant l'analyse de son rapporteur, votre commission spéciale a adopté un **amendement COM-15 supprimant cet article**.

Article 3 bis AAA

(art. 1649 quater B quinquies et art. 1738 du code général des impôts)

Dispense de l'obligation de télédéclaration pour les contribuables qui résident dans des zones sans couverture mobile

Objet : Cet article, introduit par le Sénat, vise à dispenser, jusqu'en 2025, les personnes physiques qui résident dans des « zones blanches » de l'obligation de télédéclaration de l'impôt sur le revenu.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Adopté par le Sénat à l'initiative de notre collègue Gisèle Jourda, cet article prévoit que « *les contribuables, personnes physiques, qui résident dans des "zones blanches" sont dispensés de l'obligation de télédéclaration de leurs revenus et de télépaiement de leurs impôts jusqu'au 31 décembre 2024* ».

Aux termes de l'article 1649 quater B quinquies du code général des impôts, les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à internet sont tenus de souscrire leur déclaration à l'impôt sur le revenu par voie électronique.

Ces dispositions sont depuis 2018 applicables à l'ensemble des contribuables, avec une entrée en vigueur progressive :

- en 2015 pour les contribuables dont le revenu excède 40 000 euros ;
- en 2016 pour les contribuables dont le revenu excède 28 000 euros ;
- en 2017 pour les contribuables dont le revenu excède 15 000 euros.

En cas de manquement à cette obligation, une amende forfaitaire de 15 euros par déclaration est prévue à l'article 1738 du code général des impôts.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a supprimé le présent article lors de l'examen en commission.

À l'initiative de notre collègue Arnaud Viala, celui-ci a toutefois été rétabli en séance publique, **la notion de « zone blanche » étant remplacée par celle de « zone où aucun service mobile n'est disponible ».**

Un amendement du Gouvernement tendant à supprimer cet article, déposé en seconde délibération, a finalement été retiré.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur souscrit pleinement à l'objectif poursuivi par le présent article : ne pas appliquer l'obligation de télédéclaration aux contribuables qui, ne résidant pas dans des zones où l'accès à internet est suffisant pour effectuer cette procédure, rencontreraient des difficultés à s'y conformer.

L'objectif poursuivi par le présent article semble certes largement satisfait, dans son esprit, par le droit en vigueur :

- le premier alinéa de l'article 1649 *quater* B *quinquies* du code général des impôts précité exclut du champ de cette obligation les contribuables qui ne disposent pas d'un accès à internet ;

- le deuxième alinéa du même article prévoit que « *ceux de ces contribuables qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique* » peuvent continuer à utiliser la déclaration papier.

En outre, s'il y avait une incertitude sur la notion de « zone blanche », qui n'existe pas en droit positif, sa substitution par une référence aux zones non couvertes en matière de téléphonie mobile semble **en décalage avec l'objectif poursuivi, puisque les télédéclarations sont le plus souvent souscrites via un accès à internet fixe, et non par mobile.**

Toutefois, le présent article constitue un signal fort envoyé aux pouvoirs publics pour accélérer non seulement la couverture du territoire en internet fixe, dans le cadre du plan « France très haut débit », mais aussi en internet mobile, de plus en plus crucial pour réduire la « fracture numérique ». Il est également conforme à l'esprit même du présent projet de loi.

Dans ce contexte, il est proposé de conserver cet article tel que modifié par l'Assemblée nationale.

Votre commission spéciale a adopté cet article sans modification.

*Article 3 bis AA (supprimé)
(art. 279-0 bis du code général des impôts)*

**Assouplissement des obligations déclaratives en matière de TVA
sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation**

Objet : Cet article, introduit par le Sénat, vise à inscrire dans la loi que le taux réduit de TVA dont bénéficient les travaux d'amélioration des locaux d'habitation s'applique dès le premier acompte versé, sous réserve que l'attestation soit fournie lors de la facturation finale ou de l'achèvement des travaux.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En vertu de l'article 279-0 bis du code général des impôts (CGI), **les travaux d'amélioration**, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation, **achevés depuis plus de deux ans, peuvent bénéficier du taux réduit de TVA.**

Pour en bénéficier, le client doit remettre à l'entreprise, avant le début des travaux, une attestation mentionnant, entre autres, que ces locaux sont achevés depuis plus de deux ans.

Or en pratique, l'attestation est parfois remise après le début des travaux ou le versement des premiers acomptes.

Ceci dit, la doctrine prévoit déjà une tolérance à ce sujet : « *afin de garder une certaine souplesse dans les relations contractuelles entre le professionnel et le particulier (...) et de ne pas accentuer la charge administrative pesant sur les entreprises, il est admis que le taux réduit de TVA s'applique dès le premier acompte, sous réserve (...) que l'attestation soit fournie lors de la facturation finale ou de l'achèvement des travaux*¹ ».

Le présent article, issu d'un amendement de notre collègue Philippe Mouiller et d'un sous-amendement de votre rapporteur, vise à **inscrire dans la loi ce que prévoit déjà la doctrine**, et ceci afin d'apporter un surcroît de sécurité juridique aux entreprises de l'artisanat et du bâtiment ainsi qu'à leurs clients. Cette souplesse ne vaut qu'en cas de bonne foi, c'est-à-dire dès lors que les conditions de fond demeurent satisfaites.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur souscrit pleinement à l'objectif du présent article. Toutefois, dans un esprit de compromis, et dans la mesure où la doctrine prévoit déjà une garantie identique, il n'est pas proposé de le rétablir.

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

¹ Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), BOI-TVA-LIQ-30-20-90-40-20160302.

Article 4 bis AA

*(art. 1753 bis C du code général des impôts,
et art. 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017)*

**Non-application des sanctions administratives aux collecteurs
du prélèvement à la source qui emploient moins de 21 salariés**

Objet : *Cet article, introduit par le Sénat, prévoit la non-application des sanctions administratives aux collecteurs du prélèvement à la source qui emploient moins de 21 salariés, en cas d'erreur de bonne foi dans leurs obligations déclaratives.*

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Le présent article, adopté par le Sénat à l'initiative de notre collègue Philippe Mouiller, prévoit que « à compter de 2019 et pendant les deux premières années de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, **les entreprises qui emploient moins de vingt et un salariés et les personnes physiques en charge du traitement ne sont pas redevables, en cas d'erreur à l'obligation d'effectuer la retenue à la source, des pénalités prévues à l'article 1759-0 A du code général des impôts, si la bonne foi est reconnue** ».

Ces pénalités sont égales à :

« 1° 5 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas d'omissions ou d'inexactitudes ;

« 2° 10 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas de non-dépôt de la déclaration dans les délais prescrits ;

« 3° 40 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas de non-dépôt de la déclaration dans les trente jours suivant une mise en demeure ou en cas d'inexactitudes ou d'omissions délibérées ;

« 4° 80 % des retenues qui ont été effectuées mais délibérément non déclarées et non versées au comptable public. »

Le montant minimal de ces pénalités a été fixé à 250 euros par l'article 11 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2017, soit une réduction de moitié par rapport aux dispositions précédentes (500 euros).

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé les dispositions du présent article.

En contrepartie du maintien des sanctions administratives, elle a supprimé la sanction pénale prévue à l'article 1753 *bis* C du code général des impôts **en cas de divulgation du taux de prélèvement à la source** par le collecteur. Cette peine spécifique, alignée sur celle prévue par l'article 226-21 du code pénal en cas de détournement de données à caractère personnel, est **de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.**

Elle est toutefois **réduite à une amende de 10 000 euros** pour les particuliers employeurs dans le champ des services à la personne, les particuliers employeurs de gardes d'enfants ou de stagiaires aides familiaux, et les particuliers accueillis par des accueillants familiaux.

III - La position de votre commission

De nombreuses TPE et PME rencontrent des difficultés dans la préparation du prélèvement à la source, et en amont, de la déclaration sociale nominative (DSN). Le dispositif introduit par le Sénat visait à tenir compte de ces difficultés.

À cet égard, il était apparu acceptable de retenir un principe de non-application des pénalités pendant les deux premières années, limité aux PME de moins de 21 salariés, et sous réserve que l'erreur soit commise de bonne foi.

Votre commission se félicite que, **conformément à un autre engagement du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé la sanction pénale** applicable en cas de divulgation du taux de prélèvement à la source – ce qui, **dans le cas d'une PME de moins de 21 salariés, pourrait être le fait d'un accident dans les premières années de mise en œuvre.** Il est précisé que les sanctions de droit commun prévues par le code pénal pour protéger le secret professionnel et sanctionner un usage détourné des données demeurent applicables.

Toutefois et même si le Gouvernement s'est formellement engagé à se limiter à « un simple rappel des obligations applicables sans appliquer de sanction pour les premiers mois », répondant ainsi à une demande expresse de votre rapporteur, votre commission, à l'initiative de notre collègue Élisabeth Lamure, a rétabli le présent article dans sa rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 4 bis A

(art. L. 49 du livre des procédures fiscales)

**Mention expresse des points considérés comme validés
par l'administration à l'issue d'un contrôle fiscal**

Objet : Cet article, introduit par le Sénat, prévoit que le vérificateur, à l'issue d'un contrôle fiscal, mentionne expressément, sur la proposition de rectification ou le cas échéant sur l'avis d'absence de rectification, les points qu'il a examinés et qu'il considère comme conformes à la loi fiscale.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

A. La validation expresse des points examinés lors d'un contrôle : un apport important du Sénat

Sauf exceptions ponctuelles (par exemple en cas de rescrit en cours de contrôle), **les prises de positions formelles de l'administration lors d'un contrôle fiscal sont de facto limitées aux points faisant l'objet de rehaussements, qui figurent sur la proposition de rectification** (le cas échéant assortis de pénalités).

En effet, aux termes de l'article L. 49 du livre des procédures fiscales (LPF), « *quand elle a procédé à un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle d'une personne physique au regard de l'impôt sur le revenu, à une vérification de comptabilité ou à un examen de comptabilité, l'administration des impôts doit en porter les résultats à la connaissance du contribuable, même en l'absence de rectification* ».

Le fait que le vérificateur ne propose pas de rectification sur les autres points examinés ne signifie nullement qu'il considère ceux-ci comme conformes à la loi fiscale. Dès lors, ces points sont susceptibles d'être remis en cause en cas de contrôle fiscal ultérieur portant sur les mêmes exercices, ce qui est source d'insécurité juridique pour les entreprises.

Afin de créer un climat de confiance entre les entreprises et l'administration, **le présent article, adopté par le Sénat à l'initiative de votre rapporteur, prévoit que le vérificateur mentionne expressément les points qu'il a examinés et qu'il considère comme conformes à la loi fiscale** : « *Sont expressément mentionnés, selon le cas, sur la proposition de rectification ou sur l'avis d'absence de rectification, les points qui, ayant fait l'objet d'un examen par l'administration, à son initiative ou à l'initiative du contribuable (...), ne comportent ni insuffisance, ni inexactitude, ni omission et ni dissimulation (...)* ».

Aucun rehaussement ultérieur ne pourrait ainsi être notifié sur les exercices concernés au titre des points contrôlés.

Le dispositif proposé vise à inciter l'administration à apporter une sécurité juridique supplémentaire au contribuable. **Toutefois, le vérificateur demeure seul juge des points qu'il considère comme expressément validés**, et peut toujours choisir de ne pas mentionner certains points qui, bien qu'ayant été examinés, ne sauraient à l'issue du contrôle engager formellement l'administration.

B. Un dispositif complémentaire de la « garantie fiscale » implicite adoptée par l'Assemblée nationale à l'article 4

Ce dispositif de mention expresse des points contrôlés est **complémentaire de la « garantie fiscale »** introduite par l'Assemblée nationale à l'article 4 du présent projet de loi à l'initiative du rapporteur, et adoptée sans modification par le Sénat en première lecture.

La « garantie fiscale » vise à **rendre opposables les conclusions d'un contrôle fiscal, y compris tacitement, c'est-à-dire lorsque l'administration ne propose pas de rectification**. Ainsi, la garantie générale d'opposabilité des prises de position formelles de l'administration prévue à l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales serait applicable « *lorsque dans le cadre d'un examen ou d'une vérification de comptabilité ou d'un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle, et dès lors qu'elle a pu se prononcer en toute connaissance de cause, l'administration a pris position sur les points du contrôle, y compris tacitement par une absence de rectification* ».

En d'autres termes, **lors d'un contrôle fiscal, tout point examiné n'ayant pas conduit à un redressement serait désormais considéré comme tacitement validé par l'administration**, sous réserve que le contribuable soit de bonne foi et que l'administration ait pu avoir accès aux documents pertinents. L'administration ne pourrait plus y revenir lors d'un contrôle ultérieur portant sur les mêmes exercices.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction de cet article visant :

- **d'une part, à étendre le principe proposé par le Sénat aux contributions indirectes** perçues sur le fondement du code général des impôts et relevant de la direction générale des douanes et droits indirects ;

- **d'autre part, à préciser que les « points contrôlés » mentionnés dans le dispositif de la « garantie fiscale » de l'article 4 sont les mêmes que ceux auxquels il est fait référence dans le présent article**, c'est-à-dire les points ayant fait l'objet d'un contrôle, qui doivent être expressément mentionnés sur la proposition de rectification (ou l'avis d'absence de rectification), y compris s'ils ne comportent ni insuffisance, ni inexactitude, ni omission, ni dissimulation.

III – La position de votre commission

L'extension du dispositif introduit par le Sénat aux contributions indirectes constitue un apport bienvenu, complémentaire de son extension aux droits de douane, adoptée par le Sénat en première lecture à l'article 14 *bis*.

L'articulation du dispositif proposé avec la « garantie fiscale » de l'article 4 apparaît également acceptable : tout en sauvegardant l'esprit d'origine de cette disposition novatrice, **elle permet d'écarter le risque d'une interprétation excessivement large de celle-ci**, qui aurait pu permettre à une entreprise de considérer comme tacitement validés des points de contrôle que le vérificateur n'aurait pas véritablement examinés en profondeur.

En harmonisant la définition des « points de contrôle » entre les deux articles, la modification proposée permet de lever toute ambiguïté à ce sujet, et apporte *in fine* un surcroît de sécurité juridique au contribuable comme à l'administration.

En contrepartie, toutefois, il importe que l'administration s'astreigne à un effort de transparence à l'égard du contribuable, et qu'elle mentionne *effectivement* l'ensemble des points examinés par le vérificateur. À défaut d'une mention de certains points ayant pourtant, dans les faits, été contrôlés par le vérificateur, **le contribuable serait fondé à faire valoir le principe de validation tacite prévu à l'article 4**.

Votre commission spéciale a adopté cet article sans modification.

Article 4 bis B

(art. L. 80 B du livre des procédures fiscales)

Publication des rescrits fiscaux de portée générale

Objet : *Cet article, introduit par le Sénat, prévoit la publication des réponses de l'administration fiscale aux demandes de rescrits, dès lors que celles-ci ont une portée générale.*

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Le « rescrit fiscal » est une réponse écrite de l'administration à une question précise d'un redevable, qui peut l'opposer à l'administration. Cette procédure découle directement de la garantie générale d'opposabilité de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales (LPF)¹.

¹ *L'article L. 80 A du livre des procédures fiscales dispose qu'« il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration ».*

Pratique ancienne codifiée par l'article 19 de la loi n° 87-502 du 9 juillet 1987, le rescrit fiscal figure au 1° de l'article L. 80 B du LPF, qui prévoit que la garantie prévue à l'article L. 80 A est applicable « *lorsque l'administration a formellement pris position sur l'appréciation d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal* ». Celle-ci « *se prononce dans un délai de trois mois lorsqu'elle est saisie d'une demande écrite, précise et complète par un redevable de bonne foi* ».

L'administration n'est pas tenue de publier les réponses mais, selon une pratique administrative, **certains rescrits de portée générale sont publiés**. Depuis 2012, ceux-ci sont intégrés au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), après avoir été anonymisés.

Introduit par le Sénat à l'initiative de votre rapporteur, **le présent article prévoit la publication obligatoire des rescrits, dès lors que ceux-ci ont une portée générale.**

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a supprimé le présent article, **estimant son champ d'application trop large.**

L'objet de l'amendement rappelle par ailleurs que « *le Gouvernement s'est engagé à développer la publication des rescrits généraux via la création d'une base des rescrits, et il ne semble pas nécessaire de légiférer pour atteindre cet objectif. Laisser à l'administration une liberté d'appréciation permet aussi de garantir la lisibilité de la doctrine* ».

III - La position de votre commission

Votre rapporteur prend note des engagements du Gouvernement à développer la publication des rescrits, mais accueille toutefois ceux-ci avec une certaine prudence.

En effet, alors qu'elle était courante avant la mise en place du BOFiP en 2012, **la publication des rescrits est aujourd'hui très occasionnelle, alors qu'elle contribue à la sécurité juridique des contribuables** et qu'elle réduit le risque de contentieux. Lors de son audition par la commission spéciale, le directeur général des finances publiques a reconnu qu'un effort en la matière était nécessaire. Toutefois, la décision de publier les rescrits demeure aujourd'hui entièrement discrétionnaire, et **seule une part très réduite des 18 000 rescrits traités chaque année est rendue publique.**

Dès lors, votre rapporteur vous propose de rétablir le présent article, mais dans une rédaction limitée aux demandes qui présentent un « intérêt général », et non une « portée générale ». Cette nouvelle rédaction laisse à l'administration **une plus grande marge d'appréciation dans la décision de publication, sans pour autant permettre le *statu quo***.

Les prises de position sur la situation spécifique d'un contribuable ne sont en tout état de cause pas concernées par l'amendement et ne seront pas publiées.

Votre commission spéciale a rétabli cet article ainsi modifié.

Article 4 ter

(art. L. 107 B, L. 112 A [nouveau] et L. 135 B du livre des procédures fiscales)

**Accessibilité des données de l'administration fiscale
relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations**

Objet : Cet article a pour objet de prévoir l'accès libre au public de l'ensemble des éléments d'information détenus par l'administration fiscale s'agissant des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues au cours des cinq dernières années.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale et identique à un dispositif déjà proposé en projet de loi de finances pour 2018 et censuré par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier législatif, a pour objectif de **prévoir l'accès libre au public de l'ensemble des éléments d'information détenus par l'administration fiscale s'agissant des valeurs foncières** déclarées à l'occasion des mutations intervenues au cours des cinq dernières années.

Il s'agit en particulier de permettre à l'ensemble des acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement foncier et de l'immobilier de disposer des données relatives aux mutations à titre onéreux d'immeubles, en vue d'assurer une parfaite transparence du marché immobilier.

Contrairement à ce qu'indique l'objet de l'amendement dont est issu l'article, **celui-ci ne vise pas à ouvrir au public les données du service en ligne « Patrim »** (article L. 107 B du livre des procédures fiscales) permettant aux vendeurs ou acheteurs potentiels d'évaluer un bien, mais **couvre un champ de données bien plus large, correspondant à un dispositif qui existe déjà mais qui est limité à certains acteurs limitativement énumérés** de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'immobilier, pour les besoins de leurs missions respectives (article L. 135 B du livre des procédures fiscales).

En première lecture, le Sénat avait donc assorti le dispositif proposé des garanties nécessaires à la protection de la vie privée, qui sont d'ores et déjà prévues par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique à l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, tendant à :

- **premièrement, rétablir pour le dispositif proposé les garanties actuelles en matière de secret de la défense nationale et de protection de la privée**, en précisant expressément que *« les informations accessibles ne peuvent conduire à l'identification nominative du propriétaire d'un bien et ne doivent pas permettre de reconstituer des listes de biens appartenant à des propriétaires désignés »* ;

- **deuxièmement, prévoir que le décret en Conseil d'État permettant de définir les modalités de mise en œuvre du dispositif proposé serait pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** ;

- **troisièmement maintenir, à titre complémentaire, le régime spécifique prévu par l'article L. 135 B du LPF pour les acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'immobilier.**

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative de notre collègue député Mohamed Laqhila, l'Assemblée nationale a rétabli le présent article dans sa rédaction initiale.

L'objet de l'amendement indique notamment que *« l'objectif de libre accès à des informations utiles ne peut être pleinement atteint que par la mise à disposition de données les plus précises possibles, notamment sur la localisation du bien cédé. Toutefois, la règle d'anonymisation des données retenue par le Sénat exigerait des traitements complexes »*.

III - La position de votre commission

Dans la mesure où une reprise identique de ces garanties pourrait, comme l'indiquent les députés, exiger des traitements trop complexes, votre rapporteur vous propose une solution de compromis visant :

- **d'une part, à maintenir les dispositions empêchant l'identification nominative directe des propriétaires**, conformément à la volonté des députés eux-mêmes, ainsi que les dispositions prévoyant que le décret d'application soit soumis à l'avis de la CNIL ;

- **d'autre part, à supprimer les dispositions en vertu desquelles ces données ne doivent pas permettre, par des recoupements avec d'autres bases de données, de reconstituer des listes de biens appartenant à des propriétaires désignés.** Cette exigence, prévue par le droit en vigueur, semble en effet trop difficile à mettre en œuvre dans le cadre d'une mesure d'*open data*, sauf à priver le nouveau service de son utilité.

Votre commission spéciale adopté cet article ainsi modifié.

Article 4 quinquies (supprimé)
(art. 787 B et art. 1840 G ter du code général des impôts)
Assouplissement des obligations déclaratives du pacte « Dutreil »

Objet : Cet article, introduit par le Sénat, prévoit que l'attestation annuelle permettant de bénéficier du pacte « Dutreil » devrait être transmise dans un délai d'un mois à compter de la demande de l'administration, et non plus systématiquement dans les trois mois qui suivent le 31 décembre de chaque année.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Prévu par l'article 787 B du code général des impôts (CGI), le dispositif dit « Dutreil », qui vise à favoriser la transmission d'entreprises familiales, permet de bénéficier d'une exonération de droits de mutation à hauteur de 75 % de la valeur des parts transmises, à condition que les héritiers, donataires et légataires s'engagent collectivement à conserver ces parts pendant 4 ans.

Aux termes du *e* de cet article, la société doit en outre adresser, dans les trois mois qui suivent le 31 décembre de chaque année, une attestation certifiant que les conditions de cet engagement sont toujours remplies.

Comme le prévoit le I de l'article 1840 G *ter* du CGI, le défaut de transmission de ce document suffit à faire perdre le bénéfice du pacte « Dutreil », même en l'absence de relance de l'administration, et ceci même si les conditions de fond sont toujours respectées. Les conséquences apparaissent disproportionnées par rapport au manquement commis.

À l'initiative de notre collègue Nathalie Delattre, le Sénat a adopté le présent article, qui prévoit que le défaut de production de cette attestation ne remet pas en cause le bénéfice du pacte « Dutreil » si le contribuable la produit dans le délai d'un mois à compter de la réception d'une mise en demeure de l'administration fiscale.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

L'objet de l'amendement indique que « si le rapporteur partage le souhait de modifier les conditions de transmission des pièces justificatives dans le cadre du pacte « Dutreil », il considère que cette question doit être traitée de manière cohérente dans un prochain projet de loi d'ici la fin de l'année ».

III - La position de votre commission

Le dispositif adopté par le Sénat constitue une mesure de bon sens, équilibrée, et cohérente avec l'esprit du présent projet de loi, qui vise à favoriser la confiance entre l'administration et les contribuables de bonne foi. Celle-ci a d'ailleurs été soutenue à l'Assemblée nationale par plusieurs de nos collègues députés, qui avaient déposé treize amendements identiques à cet effet en première lecture.

Le Gouvernement avait justifié son avis défavorable en rappelant qu'une réforme du pacte « Dutreil » devrait intervenir dans le cadre du projet de loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises). Si le projet de loi déposé le 18 juin 2018 ne comporte aucune mesure en ce sens, **le Gouvernement s'est néanmoins engagé à traiter ce sujet dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.**

Dans ce contexte, et compte tenu du soutien de principe apporté par les députés à l'esprit du dispositif, il n'est pas proposé de rétablir le présent article.

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

*Article 6 bis (supprimé)
(art. 265 B du code des douanes)*

Présomption de bonne foi pour les distributeurs de carburant sous conditions d'emploi

Objet : Cet article, introduit par le Sénat, prévoit que l'absence de production du justificatif par les distributeurs de gazole « sous conditions d'emploi » ne pourrait entraîner un redressement qu'à la condition que l'administration apporte, par ailleurs, la preuve de ce détournement.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 265 B du code des douanes prévoit **un régime fiscal privilégié pour les carburants « sous conditions d'emploi »**, c'est-à-dire essentiellement le gazole non routier (donc utilisé pour l'agriculture, les travaux publics ou encore le fioul domestique).

Il arrive que ce gazole sous conditions d'emploi soit détourné par les utilisateurs, et utilisé comme gazole routier. **En cas de détournement par l'utilisateur, le distributeur peut subir un redressement fiscal** égal à la différence avec la fiscalité du gazole routier, le cas échéant assorti de pénalités.

Pour éviter ces détournements, les distributeurs sont donc tenus de conserver un justificatif de la destination des produits vendus, qui comporte le nom des acheteurs et le volume des produits cédés.

Le deuxième alinéa du 3 de l'article 265 B du code des douanes prévoit que « *en cas de détournement des produits de leur destination privilégiée ou d'absence de justification par les distributeurs de la destination donnée aux produits, le supplément de taxes est exigible sur les quantités détournées ou non justifiées, sans préjudice des pénalités encourues* ».

Il découle de ces dispositions que le seul fait de ne pas pouvoir présenter ce justificatif expose les distributeurs au redressement, même si aucun détournement n'est avéré, ou même s'ils ne sont ni complices, ni informés du détournement.

Afin de renforcer la présomption de bonne foi du distributeur, le présent article, issu d'un amendement de notre collègue Dominique Estrosi Sassone et d'un sous-amendement de votre rapporteur, prévoit que l'absence de production du justificatif par les distributeurs ne peut entraîner un redressement qu'à la condition que l'administration apporte, par ailleurs, la preuve du détournement.

À cette fin, les deux conditions prévues au deuxième alinéa du 3 de l'article 265 B du code des douanes deviendraient cumulatives, et non plus alternatives.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

L'objet de l'amendement indique que « *la production de justificatif est le seul moyen pour les services des douanes de contrôler l'utilisation réelle du produit vendu et donc la destination donnée à ce produit. Ce régime représente une dépense fiscale de 5,9 milliards d'euros, ce qui justifie pleinement un suivi des produits jusqu'à leur utilisation finale, pour bénéficier du taux réduit* ».

Le droit en vigueur, qui permet d'opérer un redressement fiscal si l'une des deux conditions alternatives est remplie, apparaît problématique dès lors que le distributeur est de bonne foi. Le dispositif adopté par le Sénat, fondé sur deux conditions cumulatives, pourrait à l'inverse s'avérer trop restrictif et donner lieu à des fraudes importantes.

Il convient donc d'engager un travail plus global sur les moyens de contrôler le bon usage des carburants sous conditions d'emploi. Dans ce contexte, et par esprit de compromis, il est proposé de ne pas revenir sur la suppression de cet article.

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

*Article 7***Habilitation pour expérimenter une « relation de confiance »**

Objet : Cet article vise à habilitier le Gouvernement à légiférer pour établir un régime permettant à l'administration d'examiner, le cas échéant sur place, sur demande des entreprises éligibles, la conformité de leurs opérations à la législation fiscale et de prendre formellement position sur l'application de celle-ci.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 7 vise à habilitier le Gouvernement à légiférer pour établir un régime permettant à l'administration d'examiner, le cas échéant sur place, sur demande des entreprises éligibles, la conformité de leurs opérations à la législation fiscale et de prendre formellement position sur l'application de celle-ci.

Afin de préserver l'esprit originel de la « relation de confiance », le Sénat avait complété l'habilitation en prévoyant expressément :

- **une priorité donnée à l'accompagnement dans la durée, portant sur le respect des obligations déclaratives**, et dont les prises de position formelle par rescrit ne seraient que l'une des modalités ;

- **une mention expresse du caractère contemporain de l'accompagnement**, en amont du dépôt des comptes ;

- **une composition « mixte » des équipes**, composées à la fois d'agents chargés de l'établissement de l'assiette et d'agents chargés du contrôle ;

- **une possibilité de déposer une déclaration initiale ou rectificative sans encourir de pénalités**, pour les points soulevés dans le cadre de la relation de confiance, comme c'est le cas dans l'expérimentation conduite depuis 2013 ;

- **des critères d'éligibilité objectifs**, seuls à même d'assurer l'égalité d'accès au dispositif dans un contexte de moyens limités ;

- **un accès des PME à cette procédure, par exemple les jeunes entreprises innovantes**, ce qui n'interdit nullement de prévoir des modalités différentes de celles applicables aux grandes entreprises.

Le Sénat avait également introduit une disposition prévoyant **un rapport annuel permettant de chiffrer, pour le Trésor public, les montants concernés par la relation de confiance.**

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rétabli cet article dans sa rédaction initiale.

L'objet de l'amendement justifie ainsi ce retour au texte initial : « *le Gouvernement prévoit d'entamer rapidement une concertation avec les organisations professionnelles pour préciser les attentes des entreprises dans cette future relation, définir les engagements réciproques de celles-ci et de l'administration, et préciser ses modalités concrètes de fonctionnement, s'agissant notamment des moyens à y consacrer et de l'organisation à mettre en œuvre. Ainsi, il est proposé de rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, qui pose de manière ouverte les principes et le cadre de la concertation à venir avec les entreprises intéressées, sans en préempter les conclusions* ».

À l'initiative de nos collègues députés Laurent Saint-Martin et Bénédicte Peyrol, l'Assemblée nationale a également adopté **une disposition permettant à l'administration de « certifier », par une labellisation**, les sociétés engagées dans la relation de confiance, afin d'encourager la « **responsabilité fiscale des entreprises** ».

III - La position de votre commission

Si la volonté du Gouvernement de relancer la « relation de confiance » débutée sous forme d'expérimentation en 2013 doit être saluée et encouragée, le retour à la rédaction initiale de l'habilitation **laisse craindre une ambition en réalité bien plus limitée**, qui pourrait se limiter à **créer une procédure supplémentaire de rescrit « en cours de contrôle », largement redondante** avec les possibilités existantes, **voire à transformer la « relation de confiance » en une forme de « pré-contrôle fiscal »**, à rebours des objectifs affichés.

De fait, si le Gouvernement invoque la nécessité de mener une concertation avec les entreprises concernées, **les auditions de votre rapporteur ont fait émerger une inquiétude largement partagée à ce sujet**, à la fois de la part des grandes entreprises et de la part des représentants des PME.

Il est dès lors **proposé de revenir à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture**, qui permet à la relation de confiance de conserver un haut degré d'exigence. **Le champ de l'habilitation demeurerait toutefois suffisamment large** pour permettre au Gouvernement de mener la concertation évoquée.

Il est par ailleurs proposé de conserver les dispositions relatives à la labellisation des entreprises engagées dans la relation de confiance introduites à l'initiative de nos collègues députés Laurent Saint-Martin et Bénédicte Peyrol.

Il n'est enfin pas proposé de reprendre le rapport annuel introduit par le Sénat en première lecture.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7 bis

(art. L. 133-1, L. 133-4-2 et L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale)

**Modulation de l'annulation des exonérations
de cotisations et contributions sociales en cas de redressement
faisant suite à un constat de travail dissimulé**

Objet : Cet article, introduit par votre commission, vise à ce que l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales ne soit que partielle en cas de dissimulation partielle de travail.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission spéciale a introduit en première lecture le présent article, qui vise à prévoir une modulation de l'annulation des exonérations et réductions dont un employeur ou un donneur d'ordres a bénéficié en cas d'infraction à la législation sur le travail dissimulé.

Cette annulation constitue une sanction complémentaire au redressement des cotisations et contributions sociales éludées, assorti des majorations prévues par la loi et, le cas échéant, à des poursuites pénales.

Or, dans certains cas, par exemple en cas de requalification en travail salarié de la prestation d'un travailleur indépendant ou en cas de non déclaration d'heures supplémentaires, l'annulation totale des exonérations dont l'entreprise a bénéficié au cours des cinq dernières années peut paraître disproportionnée. Ainsi que l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) l'a confirmé à votre rapporteur, le caractère automatique et brutal de cette sanction complémentaire contribue à la perception négative que peuvent avoir les employeurs des contrôleurs des Urssaf.

Afin de mieux adapter la sanction à la gravité du manquement, le présent article prévoit l'annulation des exonérations dans une proportion égale au rapport entre le double des rémunérations considérées comme dissimulées et les rémunérations déclarées par l'entreprise.

Cette modulation ne fait pas obstacle au redressement des cotisations dues au titre des rémunérations non déclarées, majorées le cas échéant. Elle ne s'appliquerait pas en cas de dissimulation totale ni dans les cas de dissimulation d'un mineur soumis à l'obligation scolaire ou d'une personne vulnérable ou dépendante, qui entraînent par ailleurs une majoration du montant du redressement, ni en cas de travail dissimulé en bande organisée. Elle ne s'appliquerait pas non plus en cas de récidive.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Au stade de l'examen en commission spéciale, sur proposition de son rapporteur, l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

III - La position de votre commission

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission spéciale a rétabli le présent article dans sa rédaction adoptée par le Sénat en première lecture (amendement COM-16).

Votre commission a rétabli cet article.

CHAPITRE II

Une administration qui s'engage

Article 9

*(art. L. 312-2, L. 312-3 [nouveau], L. 552-8, L. 562-8
et L. 574-1 du code des relations entre le public et l'administration)*

Publication et opposabilité des circulaires

Objet : *Cet article propose de modifier les règles de publication et les effets juridiques des circulaires et certains autres documents administratifs.*

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, à l'initiative de votre rapporteur, le Sénat a supprimé la mention selon laquelle « *les instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret* » que le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale prévoyait d'inscrire à l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration, pour prévoir plutôt que « *les instructions, les circulaires et les notes comportant une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ne sont applicables que si elles sont régulièrement publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret* ».

Cette rédaction avait pour objet :

- d'une part, de faire référence aux conditions de l'applicabilité des instructions et circulaires plutôt qu'à celles de leur abrogation ;

- d'autre part, d'étendre le régime applicable à ces documents aux notes comportant une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives pour éviter que des circulaires ou des instructions soient prises sous la forme de notes adressées aux services afin d'en contourner les règles propres.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Par un amendement de commission adopté, en nouvelle lecture, à l'initiative de son rapporteur, l'Assemblée nationale a rétabli son texte de première lecture au motif que « *l'ajout, par le Sénat, des notes administratives dans le champ d'application de cet article n'a pas de sens car elles ont une définition trop floue et pas de portée normative* »¹.

Cette affirmation est contestable à double titre.

En premier lieu, la modification introduite par le Sénat ne concerne pas l'ensemble des « *notes administratives* », mais celles « *qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives* ». **Or, cette notion est déjà présente à l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration, que l'article 9 du projet de loi tend à modifier. Bien que considérée comme « floue »,** votre rapporteur note que l'Assemblée nationale n'a toutefois pas jugé opportun de préciser son contenu. En outre, les circulaires et instructions auxquelles fait référence l'article 9 du projet de loi ne possèdent pas de définition textuelle alors que les notes qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives possèdent *in fine* une définition bien plus objective.

En second lieu, la pratique montre très clairement que certaines administrations utilisent des notes ou des « *fiches de lecture* » en lieu et place de circulaires ou d'instructions pour orienter l'interprétation d'un texte par leurs services. C'est notamment le cas en matière d'interprétation de certaines dispositions du code de l'environnement.

En rétablissant sa rédaction du présent article, l'Assemblée nationale a également réintroduit à l'article 9 du projet de loi la notion de « *circulaire réputée abrogée* », revenant ainsi sur la démarche de clarification entreprise par le Sénat.

¹ Extrait de l'exposé sommaire de l'amendement n°133 adopté en commission, en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale.

III - La position de votre commission

Si elle les regrette profondément, votre commission n'a pas souhaité revenir sur les modifications apportées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, par souci de consensus.

Votre rapporteur fait confiance au juge administratif pour requalifier, le cas échéant, les notes en circulaires dans le cas où elles lui seraient déférées.

Votre commission spéciale n'a pas souhaité modifier ces dispositions en nouvelle lecture.

Article 10

(art. L. 331-20-1, L. 331-40-1 et L. 520-13-1 [nouveaux] du code de l'urbanisme, art. L. 213-10 [nouveau] du code de l'environnement, art. L. 212-1-1 et L. 524-7-1 [nouveaux] du code du patrimoine, art. L. 124-8-1 [nouveau] du code de l'éducation, art. L. 1322-1-1, L. 5312-12-2 et L. 8291-3 [nouveaux] du code du travail, art. L. 441-6-2 [nouveau] du code de commerce et art. l. 217-16-1 [nouveau] du code de la consommation)

Généralisation de la pratique des prises de position formelles, ou « rescrit » de l'administration

Objet : Cet article crée différentes procédures de rescrits sectoriels.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, à l'initiative de votre rapporteur, le Sénat a **supprimé la création d'un principe général de mise en œuvre de procédures de rescrit au sein du code des relations entre le public et l'administration**. Renvoyant à un décret le soin de fixer les modalités ainsi que le champ d'application des rescrits sectoriels devant être mis en œuvre en application du principe général, votre commission avait considéré que les dispositions introduites étaient frappées **d'incompétence négative**.

Le Gouvernement avait pris acte de cette suppression et de ses motifs et déposé, en séance publique, un amendement introduisant un **nouvel article 10 créant quatre rescrits sectoriels**. Cet amendement avait été adopté après avoir été sous-amendé par votre commission, dans le but d'apporter certaines précisions.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Les modifications apportées en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale sont de deux ordres :

- elles visent, d'une part, à **ajouter certaines garanties procédurales** aux quatre procédures de rescrits introduites en première lecture au Sénat ;

- elles visent, d'autre part, à **créer de nouvelles procédures de rescrits** qui concernent les archives publiques, le plafond de stagiaires autorisés dans les organismes d'accueil, le contrôle administratif des règlements intérieurs, la situation des mandataires sociaux vis-à-vis du régime d'assurance chômage, l'identification des travailleurs exerçant sur un chantier, le délai de paiement des entreprises ainsi que les garanties commerciales.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur considère que **les garanties apportées aux procédures de rescrits introduites en première lecture au Sénat améliorent la qualité de ces dispositifs**. Votre commission n'a donc pas souhaité revenir sur cette avancée.

L'introduction de nouvelles procédures de rescrits au stade de la nouvelle lecture **interroge toutefois votre rapporteur quant au respect de la règle dite de « l'entonnoir »** notamment prévue à l'article 45 de la Constitution. En effet, ces nouvelles procédures sont bien en lien avec les dispositions de l'article 10 du projet de loi initial qui a été supprimé par le Sénat en commission, en première lecture, mais ne possèdent pas de relation directe avec les dispositions du nouvel article 10 introduit en séance publique au Sénat à l'initiative du Gouvernement, qui étaient en discussion en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale.

L'introduction de procédures aussi diverses et substantielles à un **stade aussi avancé** de la procédure législative **ne permet, en outre, pas de contrôler pleinement le bien-fondé et la qualité de ces dispositions**.

Pour l'ensemble des raisons évoquées, votre commission spéciale a adopté l'amendement (COM-39) de son rapporteur supprimant les nouvelles procédures introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 11 (supprimé)
**Expérimentation de l'approbation implicite
de projets de rescrits**

Objet : Cet article propose d'expérimenter l'acceptation tacite, d'un projet de rescrit.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, **en commission, le Sénat avait supprimé l'article 11 par cohérence avec la suppression de l'article 10 du projet de loi.** L'article 11 prévoyait, en effet, que la procédure expérimentale d'acceptation tacite pouvait s'appliquer aux procédures de rescrits mises en œuvre dans le cadre des dispositions du code des relations entre le public et l'administration que tendait à introduire l'article 10 du projet de loi alors que ledit article avait par ailleurs été supprimé.

Le Gouvernement avait pris l'initiative de réintroduire l'article 11, par un amendement de séance. Cet amendement avait toutefois reçu un avis défavorable de la commission et n'avait pas été adopté. Votre rapporteur considérait que **les nouvelles procédures de rescrits réintroduites en séance à l'article 10 du projet de loi, à l'initiative du Gouvernement, représentaient déjà une nouveauté nécessitant une adaptation profonde des personnels et des méthodes de travail des services concernés.** Il ne semblait donc pas opportun d'y adjoindre concomitamment une nouvelle procédure de rescrit par acceptation tacite.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et la position de votre commission

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a **réintroduit la procédure expérimentale d'approbation tacite** pour certaines des procédures de rescrit mentionnées à l'article 10 du projet de loi.

Pour les mêmes raisons qui l'ont conduit à donner un avis défavorable à l'adoption de l'amendement du Gouvernement, déposé en première lecture, en séance publique, au Sénat, qui visait à introduire une procédure similaire, votre commission a donc adopté un **amendement** de suppression du présent article (COM-17).

Votre commission a supprimé cet article.

Article 12

(art. L. 114-11 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1
du code des relations entre le public et l'administration)

Certificat d'information sur les normes applicables à certaines activités

Objet : Cet article prévoit la délivrance par l'administration, à la demande d'un usager qui souhaiterait démarrer une activité, d'un certificat d'information sur les règles applicables aux activités dont la liste sera fixée par décret.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, le Sénat avait, sur proposition de votre rapporteur, **conforté le dispositif** :

- **en l'étendant aux personnes qui exerceraient déjà l'activité concernée**, et non aux seuls porteurs de projets, car les premières pourraient légitimement vouloir être informées de l'évolution des règles qui leur sont applicables ;

- **en demandant à l'administration saisie, si nécessaire¹, d'orienter l'usager vers d'autres interlocuteurs administratifs** dans le mois suivant sa demande, afin que le demandeur puisse disposer d'une vue complète du cadre applicable à son activité, sans aller toutefois jusqu'à la mise en place d'un guichet unique qui serait complexe à mettre en œuvre ;

- **et en plafonnant le délai maximal de réponse à trois mois**, ce qui apparaît suffisant dès lors que le certificat d'information ne fait que présenter des règles déjà connues, par définition, de l'administration qui a mission de les appliquer, et non en interpréter l'application à un cas particulier.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Sur proposition de son rapporteur, **l'Assemblée nationale a rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture**, considérant que :

- l'extension aux personnes exerçant déjà une activité « *n'est pas conforme à la philosophie de l'article et risque de vider la mesure de son contenu* » ; votre rapporteur observe que **la philosophie d'un article est celle que le législateur lui donne et que loin de vider la mesure de son contenu, cette extension l'étayait** ;

¹ Lorsque l'activité est régie par plusieurs administrations.

- l'orientation vers les autres interlocuteurs administratifs concernés « ne relève pas de la loi et paraît superfétatoire » ; à la remise, sous cinq mois (cf. *infra*) de son certificat d'information, **l'usager constatera donc son incomplétude et n'aura d'autre choix que d'en redemander un autre**, sous le même délai, à un ou des interlocuteurs qu'il aura la charge d'identifier ;

- **le délai maximal de remise est remonté de trois à cinq mois**, sans justification autre que celle consistant à revenir au délai négocié, en première lecture, par les députés et **résultant d'une cote mal taillée** entre les partisans d'un délai plus contraint, d'un côté, et le rapporteur et le Gouvernement, de l'autre, qui n'étaient pas favorables, initialement, à la fixation d'un tel plafond.

III - La position de votre commission

Contrairement au rescrit qui, répondant à une situation particulière, peut nécessiter un délai de réponse important en fonction de la complexité de la question de droit posée, le certificat d'information a pour seul objet de **recenser des règles déjà connues de l'administration** qui les a fixées et qui doit les faire appliquer. Il s'agira donc, dans la très grande majorité des cas, de **délivrer à l'usager une information disponible « sur étagère »**.

Aussi votre rapporteur maintient-il qu'un délai maximal de trois mois est à la fois plus en phase avec l'horizon du démarrage d'une activité et le rythme de la vie économique, et cohérent avec le travail concret que la délivrance d'un tel certificat impliquera pour l'administration.

Votre commission a donc adopté un amendement **COM-18** pour ramener ce délai maximal de délivrance de cinq à trois mois.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 12 bis (supprimé)

Expérimentation de la cristallisation des règles après délivrance d'un certificat d'information

Objet : cet article, supprimé en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, entendait expérimenter la cristallisation des règles présentées dans le certificat d'information dans l'année suivant sa délivrance.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, votre rapporteur avait jugé qu'**une expérimentation de la « cristallisation »** des règles présentées dans le certificat d'information **pouvait être intéressante** dès lors que le dispositif était assorti des **précisions** que le Sénat avait ajoutées sur sa proposition :

- la remise des résultats de l'expérimentation au Parlement **au plus tard six mois avant son terme** ;

- **l'ajout de deux exceptions** pour prévoir que la cristallisation ne s'appliquerait pas, d'une part, aux règles « *préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement* » et, d'autre part, **en cas de demande contraire du détenteur** du certificat qui souhaiterait se voir appliquer une règle nouvelle jugée plus favorable.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En commission, les députés ont **supprimé cet article** sur proposition du Gouvernement au motif qu'elle « *serait source d'insécurité juridique dans la mesure où des entreprises exerçant une activité de même nature pourraient bénéficier de règles cristallisées différentes* » et que « *la cristallisation ne correspond pas à la philosophie du texte* ».

III - La position de votre commission

Votre rapporteur **ne mésestime pas les inconvénients** de la cristallisation, qu'il avait lui-même pointés en première lecture et pour partie traités¹, mais en rappelle aussi les avantages attendus : en attachant un droit nouveau au certificat d'information, la cristallisation avait le mérite d'apporter **une plus-value** par rapport aux outils d'information existants et de **sécuriser juridiquement** le détenteur d'un certificat d'information contre un changement de la norme dans l'année suivant sa délivrance.

Il observe par ailleurs que **la cristallisation existe déjà**, aujourd'hui, dans le cadre du certificat d'urbanisme² et note que le présent article **avait été introduit par les députés** en première lecture, à l'initiative de leur rapporteur, avant d'être supprimé par la même assemblée en nouvelle lecture.

Dès lors, votre rapporteur prend acte de cette suppression.

Votre commission a maintenu la suppression de cet article.

¹ Par les deux exceptions ajoutées pour éviter que des dispositions d'intérêt général puissent être méconnues et s'assurer que la cristallisation serait toujours favorable au demandeur. Demeuraient cependant deux inconvénients consubstantiels au principe même d'une cristallisation : la rupture d'égalité entre les usagers, selon qu'ils auraient ou non demandé un certificat d'information, et l'effet d'aubaine pour les usagers les plus avertis, qui demanderaient régulièrement des certificats dans le seul but de figer les règles.

² En application de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, l'obtention d'un certificat d'urbanisme a pour effet de cristalliser la réglementation applicable pendant dix-huit mois à compter de sa délivrance, voire au-delà en cas de prolongation de sa durée de validité, à l'exception des dispositions relatives à la sécurité ou à la salubrité publique.

Article 13 bis

(art. L. 59 A du livre des procédures fiscales)

**Élargissement de la compétence des commissions des impôts directs
et des taxes sur le chiffre d'affaires**

Objet : Cet article, introduit par le Sénat, vise à permettre aux commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires de se prononcer, d'une part, sur les majorations de droits consécutives aux rectifications relevant de leur compétence, et d'autre part, sur le caractère d'immobilisation ou de charge déductible que présente une dépense engagée par l'entreprise.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Lors d'un contrôle fiscal, en cas de désaccord entre l'administration et le contribuable sur des rehaussements notifiés en matière d'impôts sur les bénéfices (bénéfice industriel et commercial, bénéfice agricole, bénéfice non commercial etc.) ou de taxes sur le chiffre d'affaires, **l'une des deux parties peut saisir pour avis la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CIDTCA)**, prévue aux articles 1651 à 1651 G du code général des impôts (CGI). L'article 90 de la loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a **réduit leur nombre de 101 à 36**.

La compétence des commissions des impôts

Aux termes de l'article L. 59 A du livre des procédures fiscales (LPF), la commission intervient lorsque le désaccord porte :

- 1° Sur le montant du résultat ou du chiffre d'affaires, déterminé selon un mode réel d'imposition ;
- 2° Sur les conditions d'application des régimes d'exonération ou d'allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvelles, à l'exception du crédit d'impôt recherche ;
- 3° Sur les rémunérations non déductibles pour la détermination du résultat des entreprises industrielles ou commerciales ;
- 4° Sur la valeur vénale des immeubles, des fonds de commerce, des parts d'intérêts, des actions ou des parts de sociétés immobilières.

La commission n'est pas compétente pour trancher les questions de droit : elle se prononce sur les faits susceptibles d'être pris en compte pour l'examen des questions de droit.

Toutefois, par dérogation, la commission peut se prononcer sur des questions de droit dans les trois cas suivants :

- le caractère anormal d'un acte de gestion ;
- le principe et le montant des amortissements et des provisions ;
- **le caractère de charges déductibles des travaux immobiliers.**

Source : Commission spéciale

Le présent article a été adopté par le Sénat à l'initiative de notre collègue Philippe Mouiller. Il est issu de deux amendements qui prévoient respectivement de permettre aux commissions des impôts directs :

- **de se prononcer sur l'application des majorations prévues par l'article 1729 du CGI** (40 % en cas de manquement délibéré et 80 % en cas d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses) lorsque celles-ci sont consécutives à des rectifications relevant de sa compétence, **et non plus seulement sur ces seules rectifications ;**

- **de trancher des questions de droit relatives à la qualification d'immobilisation ou de charges déductibles** des dépenses engagées par l'entreprise. Il est en effet plus favorable que des dépenses soient considérées comme des charges, immédiatement déductibles, plutôt que comme des immobilisations, qui doivent être amorties sur la durée d'utilisation du bien.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative de notre collègue député Mohamed Laqhila, l'Assemblée nationale a **supprimé les dispositions étendant la compétence des commissions des impôts aux majorations prévues par l'article 1729 du CGI.**

L'extension à la qualification d'immobilisation a en revanche été conservée par l'Assemblée nationale.

III - La position de votre commission

L'élargissement de la compétence des commissions des impôts adopté par le Sénat est **cohérent avec l'esprit même du présent projet de loi, qui vise à faciliter la reconnaissance d'un droit à l'erreur** du contribuable, s'agissant en particulier de la qualification des dépenses en tant qu'immobilisations ou charges déductibles.

L'extension à l'application des majorations s'inscrivait dans la même logique, mais **aurait eu pour inconvénient de conduire les commissions des impôts à se prononcer sur l'intention du contribuable, et non plus seulement sur le bien-fondé d'une rectification**, ce qui relève typiquement de l'administration puis du juge.

Il se trouve, toutefois, que l'article L. 250 du livre des procédures fiscales permet déjà de prendre en compte ces situations, sous l'angle des demandes de remise gracieuse, sans qu'il soit nécessaire de poser la question de l'intention du contribuable.

Cet article dispose en effet que « *les demandes présentées par les contribuables en vue d'obtenir la remise des majorations (...) sont soumises pour avis à la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires compétente lorsque ces majorations sont consécutives à des rectifications relevant de la compétence de l'une ou l'autre de ces commissions* ».

Dès lors, il n'apparaît pas nécessaire de rétablir les dispositions supprimées par l'Assemblée nationale.

Votre commission spéciale a adopté cet article sans modification.

Article 14

(art. 345 bis du code des douanes, art. 2 de l'ordonnance n° 2008-860 du 28 août 2008, art. 11 de l'ordonnance n° 2009-799 du 24 juin 2009 et art. 6 de l'ordonnance n° 2011-1920 du 22 décembre 2011)

Renforcement du rescrit douanier

Objet : *Cet article vise à encourager le recours au rescrit douanier en alignant celui-ci sur le rescrit fiscal, c'est-à-dire en donnant un délai de trois mois à l'administration pour répondre, en permettant un second examen, et en prévoyant la possibilité d'un rescrit en cours de contrôle.*

En première lecture, à l'initiative du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement visant à **étendre aux droits de douane l'obligation de mention expresse des points examinés et validés lors d'un contrôle, étendant ainsi le dispositif introduit à l'article 4 bis A à l'initiative de votre rapporteur.** La garantie d'opposabilité des prises de position formelle de l'administration serait dès lors applicable « *lorsque, dans le cadre d'un contrôle ou d'une enquête et dès lors qu'elle a pu se prononcer en toute connaissance de cause, l'administration a pris position sur les points examinés lors du contrôle ou de l'enquête lesquels sont communiqués au contribuable (...), y compris s'ils ne comportent ni erreur, ni inexactitude, ni omission, ni insuffisance dans le calcul de l'impôt* ».

En nouvelle lecture, à l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 14 bis
(art. 67 du code des douanes)

**Mention expresse des points considérés comme validés
par l'administration des douanes**

Objet : Cet article, introduit par le Sénat, vise à étendre aux droits de douane l'obligation de mention expresse des points examinés et validés lors d'un contrôle.

Aux termes de l'article 67 du code des douanes, « le redevable est informé des motifs et du montant de la taxation encourue par tout agent de l'administration des douanes et droits indirects. Il est invité à faire connaître ses observations ».

En première lecture, à l'initiative du Gouvernement, le Sénat a adopté le présent article afin d'appliquer **aux droits de douane l'obligation de mention expresse des points examinés et validés** lors d'un contrôle, étendant ainsi le dispositif introduit à l'article 4 bis A à l'initiative de votre rapporteur. Le présent article se borne à tirer les conséquences de l'amendement adopté à l'article 14 du présent projet de loi (cf. *supra*).

En nouvelle lecture, à l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

Votre commission spéciale a adopté cet article sans modification.

Article 15 bis
**Expérimentation d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision
dans les maisons de services au public**

Objet : Cet article propose une expérimentation du référent unique dans les maisons de services au public.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Introduit à l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative de notre collègue député Stanislas Guérini, rapporteur, cet article prévoit à titre expérimental, pour une période de trois ans, la mise en place d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision au sein des maisons de services au public (MSAP).

Ce référent serait désigné par certains participants à la MSAP pour traiter, dans le cadre de procédures et de dispositifs déterminés, les demandes qui lui sont adressées et prendre, s'il y a lieu, les décisions correspondantes au nom de ces participants.

Une convention-cadre définirait les décisions que le responsable de la maison de services au public peut prendre sur délégation des autorités compétentes et les modalités de désignation de celui-ci.

Nombre d'acteurs locaux ou nationaux entendus par votre rapporteur lors des auditions qu'il a organisées en première lecture ont exprimé leur scepticisme, voire leurs inquiétudes, quant à la mise en œuvre opérationnelle d'une telle mesure.

Dans le cadre prévu par le présent article, une MSAP créée dans un bureau de poste ou portée par une collectivité territoriale pourrait être ainsi mise en situation de prendre une décision pour le compte de la caisse d'allocations familiales ou de la direction départementale des finances publiques.

Il semble périlleux, dans ces conditions, de définir un référent unique et lui conférer un pouvoir de décision.

Ainsi, plutôt que de légiférer, même à titre expérimental, dans l'incertitude de l'adéquation du dispositif au besoin et de ses conséquences opérationnelles, le Sénat a préféré, sur la proposition de votre rapporteur, supprimer cet article.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative de notre collègue député Laurent Saint-Martin et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rétabli cet article dans la rédaction issue du texte qu'elle avait adopté en première lecture.

III - La position de votre commission

Les réserves qu'avait exprimées le Sénat, par la voix de son rapporteur mais aussi de plusieurs de nos collègues, n'ont pas été complètement dissipées.

Néanmoins, dans un esprit de compromis, plutôt que de supprimer l'article, votre commission a adopté, sur la proposition de son rapporteur, un **amendement COM-19** prévoyant « *l'accord de tous les participants signataires de la convention-cadre* », s'agissant de la désignation du responsable de la MSAP comme référent unique.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

*Article 16***Limitation, à titre expérimental, de la durée
des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises**

Objet : Cet article instaure, à titre expérimental et pour quatre ans dans deux régions, une limitation de la durée cumulée des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises, fixée à neuf mois sur une période de trois ans, sauf exceptions.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, votre rapporteur avait jugé que la mesure était **certes louable dans son principe mais qu'elle n'épuisait pas le sujet** – les petites et moyennes entreprises (PME) étant demandeuses, avant tout, d'une simplification de la réglementation et d'une adaptation des méthodes de contrôle à leurs spécificités – et que **ses modalités concrètes n'allaient pas sans poser plusieurs questions** :

- les **très nombreuses exceptions prévues**¹ risquent, en pratique, de la vider d'une grande partie de ses effets ;

- le plafonnement des contrôles n'est **pas modulé suivant la taille des entreprises**, alors que les contraintes des très petites entreprises (TPE) ne sont pas les mêmes que celles de PME d'une taille plus importante ;

- le **mode de calcul de la durée des contrôles** qui sera retenu, de même que la période de référence considérée (délais glissants ou non) impactera fortement la portée réelle du plafonnement ;

- enfin, **un travail inédit et particulièrement complexe de coordination** entre les différentes administrations devra être mis en œuvre, sans qu'aucune précision n'ait été apportée sur les moyens matériels (systèmes d'information) et humains (organisation, formation) qui y seront consacrés.

Sur la proposition de votre rapporteur, le Sénat avait **limité la durée cumulée des contrôles à six mois sur une période de trois ans pour les TPE et supprimé une disposition parfaitement superfétatoire**, car consistant à préciser que le rapport d'évaluation de l'expérimentation devrait comporter un volet dédié à son impact sur les délais administratifs : dès lors que c'est l'objet même de la mesure, on voit mal comment il aurait pu en être autrement.

¹ En cas d'indices précis et concordants de manquement à une obligation légale ou réglementaire, en cas de contrôle réalisé à la demande de l'entreprise, pour les contrôles destinés à s'assurer du respect du droit de l'Union européenne, du droit international et des règles préservant la santé publique, la sécurité des personnes et des biens et l'environnement, pour les contrôles résultant de l'exécution d'un contrat et pour ceux effectués par les autorités de régulation. Sont aussi exclus les contrôles réalisés par les organismes accrédités ou agréés (laboratoires, organismes d'inspection ou de certification) ainsi que les demandes statistiques.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En commission, les députés ont **supprimé la modulation introduite par le Sénat au profit des TPE** et rétabli la mention du volet sur les délais administratifs.

Ils ont **en revanche utilement complété l'article**, sur proposition du Gouvernement, **pour délier certaines administrations du secret professionnel** auquel elles sont tenues dans le cadre de leur mission de contrôle, et ainsi permettre un échange d'informations suffisamment complet pour calculer la durée cumulée des contrôles opérés sur les entreprises.

III - La position de votre commission

Pour justifier la suppression de la modulation au bénéfice des TPE, le rapporteur de l'Assemblée nationale a considéré que cela « *compliquer[ait] à l'extrême une expérimentation qui nécessitera déjà beaucoup de coordination de la part des administrations* ».

Si le second point est exact, votre rapporteur ne peut adhérer au premier argument, qui est parfaitement fallacieux : **mettre six ou neuf mois « au dénominateur » n'influera en rien sur le calcul du « numérateur »**, soit la durée cumulée des contrôles effectués, et **les administrations démontrent chaque jour qu'elles savent gérer des seuils différents** suivant la taille des entreprises. Au surplus, l'expérimentation a précisément **pour but de tester des configurations différentes** et l'on voit mal comment l'on pourrait ensuite généraliser quelque chose que l'on n'a pas testé.

Sur la proposition de votre rapporteur, votre commission a donc adopté un amendement **COM-20 rétablissant le plafonnement de la durée cumulée des contrôles sur les TPE** à six mois sur une période de trois ans.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 16 bis

(art. L. 243-13 du code de la sécurité sociale)

**Limitation à trois mois de la durée des contrôles Urssaf
dans les entreprises de moins de vingt salariés**

Objet : Cet article, introduit par le Sénat en première lecture, vise à étendre aux entreprises de moins de vingt salariés la limitation à trois mois des contrôles sociaux prévue pour les entreprises de moins de dix salariés.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue Emmanuel Capus adopté en séance publique. Dans sa rédaction résultant des travaux du Sénat, il modifiait l'article L. 243-13 du code de la sécurité sociale afin que la limitation à trois mois des contrôles sociaux prévue pour les entreprises de moins de dix salariés s'applique aux entreprises de moins de vingt salariés.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à faire de cette mesure une expérimentation valable trois ans, applicable aux contrôles débutant à compter du lendemain de la publication du présent projet de loi et faisant l'objet d'une évaluation dont les résultats devront être transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur approuve le principe d'une expérimentation et espère que le rapport d'évaluation sera bel et bien transmis au Parlement dans les délais.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 17

(art. L. 217-7-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Médiation entre les organismes de sécurité sociale et les usagers

Objet : Cet article crée une procédure de médiation pour le traitement des réclamations des usagers vis-à-vis des organismes de sécurité sociale

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture, le présent article prévoyait la mise en place d'une procédure de médiation en matière de recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

Un médiateur désigné par le directeur de l'union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) ou de la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) pour les collectivités ultra-marines, pouvait ainsi être saisi par les entreprises. Cette saisine devait être précédée d'une démarche auprès des services et était incompatible avec toute procédure de recours contentieux, de rescrit, de transaction ou de contrôle. Une telle procédure de médiation a déjà été mise en place par l'Urssaf d'Île-de-France.

En première lecture, dans le cadre de la procédure de législation en commission, le Sénat a notamment confié au directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) la mission d'évaluer le fonctionnement de la médiation dans l'ensemble du réseau des URSSAF et de produire un rapport annuel formulant des propositions d'évolutions législatives ou réglementaires. En outre, afin de ne pas contraindre de manière excessive la désignation du médiateur dans chaque organisme, votre commission spéciale avait adopté un amendement de votre rapporteur supprimant le renvoi à un décret précisant les garanties encadrant l'exercice de la médiation et notamment la formation préalable et les compétences requises pour le médiateur.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Sur proposition du Gouvernement, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture un amendement de réécriture globale du présent article.

Il résulte de cet amendement que le dispositif de médiation créé par le présent article est étendu à l'ensemble des organismes du régime général et non seulement à la branche recouvrement. Une section 4 *bis* consacrée à la médiation est ainsi créée au sein du chapitre VII du titre Ier du livre II du CSS, composée d'un unique article L. 217-7-1.

Par cohérence, l'article 17 *bis* B, qui prévoyait la mise en place d'une procédure de médiation dans les branches familles et vieillesse a été supprimé.

La médiation ne peut être engagée si un recours contentieux a été formé et prend fin si un tel recours est déposé. Toutefois, les autres procédures propres à la branche recouvrement (rescrit, transaction) ne sont plus mentionnées.

Par ailleurs, un médiateur national devra être nommé pour chacune des caisses nationales de sécurité sociale. Ce médiateur n'exercera pas d'activité de médiation mais devra évaluer la qualité de la médiation dans l'ensemble de la branche et élaborer un rapport annuel.

S'agissant de la branche maladie, la médiation sera exercée par le conciliateur prévu à l'article L. 162-15-14 du CSS.

Un sous-amendement de notre collègue députée Stéphanie Kerbarh (groupe La République en marche) a rétabli la mention d'un décret précisant les garanties encadrant l'exercice de la médiation, notamment en matière de formation préalable, de compétences requises, d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité dans le traitement des réclamations et dans la formulation de ses recommandations.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de son rapporteur ainsi que deux amendements identiques de nos collègues députés Laurent Saint-Martin et Carole Grandjean (groupe La République en marche) prévoyant la transmission aux travailleurs indépendants, à leur demande ou à celle du médiateur, des modalités de calcul des cotisations dues. Un sous amendement du Gouvernement a prévu que cette mesure entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

III - La position de votre commission

La médiation a déjà été mise en œuvre par certains organismes de sécurité sociale sans disposition législative. On peut donc douter de la nécessité d'inscrire une telle mesure dans la loi. Si une telle mesure doit toutefois être mise en œuvre, il convient de veiller à ce que la fixation par le législateur de règles uniformes à l'ensemble des branches de sécurité sociale ne remette pas en cause le bon fonctionnement des dispositifs existants.

Si l'uniformisation des règles semble pertinente en ce qui concerne les relations entre les assurés sociaux et les caisses de sécurité sociale, il n'est pas nécessairement indispensable que les règles applicables aux relations entre les employeurs et les Urssaf soient les mêmes. À cet égard, votre rapporteur note que la rédaction proposée ne prévoit plus la suspension de la médiation en cas d'engagement d'une procédure de rescrit ou de transaction.

Le renvoi à un décret définissant les garanties d'impartialité et l'exigence de formation préalable des médiateurs pourrait d'une part retarder l'applicabilité des dispositions du présent article, au moins jusqu'à la parution de ce décret, et d'autre part, si ce décret est excessivement contraignant, créer des difficultés dans la mesure où chaque caisse locale devra désigner un médiateur satisfaisant toutes les conditions requises.

Par ailleurs, votre rapporteur constate que la volonté du Gouvernement de mettre en avant le principe de médiation de manière presque totémique le conduit à instituer dans chaque branche un médiateur national qui ne sera pas amené à exercer de médiation. Le Sénat avait en première lecture préféré confier les missions de ce médiateur national directement au directeur de l'Acoss.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 17 bis A

(art. L. 723-34-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)

Inscription dans la loi du médiateur de la mutualité sociale agricole

Objet : Cet article consacre au niveau législatif l'existence du médiateur de la mutualité sociale agricole.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, le présent article inscrit l'existence du médiateur de la mutualité sociale agricole (MSA) dans un nouvel article L. 723-34-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Dans le cadre de la procédure de législation en commission, votre commission spéciale a, en première lecture, adopté un amendement de votre rapporteur visant à ce que l'engagement d'une procédure de médiation suspende les délais de recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) et que l'introduction d'un tel recours mette fin à la médiation.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Au stade de l'examen en commission spéciale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement assurant une coordination des dispositions du présent article avec celles de l'article 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui a notamment modifié la numérotation des articles du code de la sécurité sociale en ce qui concerne le contentieux de la sécurité sociale.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels de son rapporteur.

III - La position de votre commission

La médiation dans la branche agricole a été mise en place en dehors de toute obligation législative. Il convenait donc de s'assurer que son inscription dans la loi, si tant est qu'elle soit nécessaire, ne vienne pas remettre en cause un dispositif qui fonctionne aujourd'hui. Il était notamment important de maintenir le principe d'un médiateur national de la MSA et de ne pas obliger le régime agricole à mettre en place des médiateurs auprès de chaque caisse locale, comme cela est prévu pour le régime général par l'article 17 du présent projet de loi.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 17 bis B (supprimé)

(art. L. 217-1-7-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

**Création de médiateurs des caisses d'allocations familiales
et d'assurance vieillesse**

Objet : Cet article prévoit la création d'un médiateur national des branches famille et vieillesse du régime général.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, le présent article créait un médiateur national des branches famille et vieillesse du régime général de la sécurité sociale.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En cohérence avec la nouvelle rédaction de l'article 17 du présent projet de loi, qui prévoit un dispositif de médiation harmonisé pour l'ensemble des organismes du régime général, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à supprimer le présent article.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur constate l'impréparation qui confine à l'improvisation du Gouvernement sur ce sujet. Après avoir introduit le présent article en séance publique à l'Assemblée nationale en première lecture et avoir donné un avis favorable aux amendements visant à améliorer le dispositif proposé au Sénat, le Gouvernement a finalement proposé à l'Assemblée nationale de le supprimer en nouvelle lecture.

Alors qu'une réflexion sur l'organisation de la procédure législative est en cours, votre rapporteur considère qu'un respect plus strict des règles prévues par la Constitution, qui exige une étude d'impact préalable et un avis du Conseil d'État sur les projets de loi, aurait certainement permis d'éviter ces aller-retour qui ne permettent pas au législateur de remplir sereinement son rôle.

Votre commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 17 bis (supprimé)
**Expérimentation d'un dispositif de médiation
entre entreprises et administration**

Objet : Cet article propose la création à titre expérimental d'un « dispositif de médiation » visant à résoudre les différends entre les entreprises et l'administration.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, à l'initiative de notre collègue député Stanislas Guerini, rapporteur, l'article 17 bis du projet de loi crée à titre expérimental un « *dispositif de médiation* » visant à résoudre les différends entre les entreprises et l'administration.

À l'initiative de votre rapporteur, le Sénat a supprimé cet article en première lecture, considérant que le dispositif était insuffisamment défini, et risquait de doubler avec les instances de médiations sectorielles et nationales déjà existantes ou en cours de création, notamment par le projet de loi lui-même.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale renvoyait en effet à un décret l'ensemble des conditions de cette expérimentation. Rien n'était précisé : ni son organisation, ni la procédure, ni la qualité ou les modalités de nomination du ou des médiateurs, au risque d'une censure par le Conseil constitutionnel au titre de sa jurisprudence sur l'incompétence négative du législateur.

Or, si le développement de la médiation constitue indéniablement une démarche à poursuivre en faveur des entreprises, encore faut-il qu'il s'opère de manière cohérente, ce qui n'était pas le cas du dispositif prévu à l'article 17 *bis*.

Dans ces conditions, le Sénat a supprimé cet article, adoptant un amendement de votre rapporteur et de notre collègue Nathalie Delattre.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative de notre collègue député Stanislas Guerini, rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 17 *bis* dans la rédaction issue de ses travaux en première lecture, tout en précisant que ce dispositif s'exercerait « *sans préjudice des dispositifs particuliers qui peuvent être sollicités par les entreprises* ».

III - La position de votre commission

Si votre rapporteur a bien relevé la précision ajoutée à l'Assemblée nationale visant à répondre en partie aux griefs avancés par le Sénat, sur l'articulation des dispositifs de médiation existants avec celui proposé par l'article 17 *bis*, cela ne l'a pour autant toujours pas convaincu de son opportunité.

Il reste en effet toujours impossible de déterminer :

- comment ce dispositif pourrait s'articuler avec les médiateurs sectoriels existants, souvent eux-mêmes structurés en réseau au niveau local, ainsi qu'avec les autres dispositifs de médiation prévus par le projet de loi en matière sociale ;

- son rôle précis : instance de coordination des médiateurs existants ou voie d'appel en matière de médiation ;

- s'il s'agit d'un élargissement des compétences du médiateur des entreprises ;

- et les conditions de son articulation avec la médiation en matière administrative voire avec le Défenseur des droits.

En outre, le dispositif inclut toujours les organismes de sécurité sociale, tout en prévoyant l'application du code de justice administrative, alors que ce contentieux relève du code de la sécurité sociale.

Dans ces conditions, faute de précisions suffisantes sur la nature même du dispositif, votre commission a donc, sur la proposition de son rapporteur, adopté un **amendement COM-21 supprimant cet article**.

*Article 17 ter (supprimé)
(art. L. 3315-5 du code du travail)*

**Création d'une exception aux sanctions en matière de dépôt
de l'accord d'intéressement lorsque le retard ne dépasse pas un mois**

Objet : Cet article, introduit par le Sénat en première lecture, prévoit l'application des exonérations prévues en cas d'accord d'intéressement même lorsque cet accord est transmis tardivement à la Direccte.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Issu d'un amendement de notre collègue Daniel Gremillet adopté en séance publique contre l'avis de votre commission, le présent article visait à assouplir les règles relatives à la transmission des accords d'intéressement à la Direccte. Selon le droit en vigueur actuellement, ces accords doivent

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En cohérence avec la nouvelle rédaction de l'article 17 du présent projet de loi, qui prévoit un dispositif de médiation harmonisé pour l'ensemble des organismes du régime général, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à supprimer le présent article.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur constate l'impréparation qui confine à l'improvisation du Gouvernement sur ce sujet. Après avoir introduit le présent article en séance publique à l'Assemblée nationale en première lecture et avoir donné un avis favorable aux amendements visant à améliorer le dispositif proposé au Sénat, le Gouvernement a finalement proposé à l'Assemblée nationale de le supprimer en nouvelle lecture.

Alors qu'une réflexion sur l'organisation de la procédure législative est en cours, votre rapporteur considère qu'un respect plus strict des règles prévues par la Constitution, qui exige une étude d'impact préalable et un avis du Conseil d'État sur les projets de loi, aurait certainement permis d'éviter ces aller-retour qui ne permettent pas au législateur de remplir sereinement son rôle.

Votre commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 19

(art. L. 512-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)

Habilitation à légiférer par ordonnance pour expérimenter des ajustements du régime des chambres d'agriculture

Objet : Cet article habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance et à titre expérimental, toute mesure en vue, d'une part, de confier aux chambres d'agriculture une nouvelle mission d'information sur la réglementation et les contrôles administratifs, d'appui au dépôt de demandes et d'assistance à la mise en conformité, d'autre part, de permettre des transferts de compétence et de personnel vers les chambres régionales d'agriculture. Il érige au niveau législatif certaines missions des chambres régionales.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Le Sénat a entendu **mettre fin au flou sur les modalités de déroulement des expérimentations et faire confiance aux acteurs territoriaux pour qu'ils s'organisent le plus efficacement possible, selon les particularités locales.**

S'agissant de la nouvelle mission confiée aux chambres d'agriculture, votre commission avait adopté un amendement précisant que l'ordonnance devrait en définir les modalités financières et organisationnelles.

S'agissant de la régionalisation des compétences et des personnels, le Sénat avait entendu ne permettre l'expérimentation que là où une telle démarche recueillait l'accord de l'ensemble des acteurs - chambres régionales comme chambres départementales. Au demeurant, on voit mal comment une expérimentation pourrait se dérouler dans des conditions satisfaisantes sans l'accord des parties prenantes.

II – Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En commission, nos collègues députés ont adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et du rapporteur, deux amendements déposés par Laurent Saint-Martin et les membres du groupe La République en Marche **rétablissant le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale**, au motif que celui-ci était parvenu à un certain équilibre, qu'il était nécessaire de préserver (volontariat des chambres régionales pour participer à l'expérimentation).

En outre, ils ont adopté un amendement de Anne-Laure Cattelot et plusieurs de ses collègues insérant une **disposition qui reprend les termes de l'article D. 512-1-3 du code rural et de la pêche maritime** créé par le 6° de l'article 1er du décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture. Ce décret constitue un élément essentiel du dispositif de régionalisation en cours, comme cela avait été décrit par votre rapporteur en première lecture. À ce titre, il avait fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir déposé auprès de la juridiction administrative par la coordination rurale, la chambre départementale d'agriculture de la Charente et la chambre départementale d'agriculture du Lot-et-Garonne. **Par une décision du 9 février 2018, le Conseil d'État a annulé les dispositions que les députés proposent d'ériger au niveau législatif.**

Est ainsi créé, au sein du code rural et de la pêche maritime, un article L. 512-1-1 déterminant la liste des missions que les chambres régionales d'agriculture assurent « au bénéfice des chambres départementales », à savoir :

- l'analyse des politiques publiques qui relèvent des missions des chambres départementales et la participation à leur élaboration, leur suivi et à leur évaluation ;

- la réalisation d'un suivi des marchés agricoles ainsi que des études économiques et prospectives ;

- l'élaboration, la coordination et la promotion d'une offre de formation adaptée, axée notamment sur la triple performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières ;

- la mise au point des prestations certifiées et des outils performants couvrant les domaines technique, économique, environnemental, réglementaire et stratégique ;

- la promotion de la création et de la reprise d'entreprises agricoles en encourageant les projets agroécologiques.

III - La position de votre commission

En l'absence d'argumentation justifiant plus avant la suppression des apports du Sénat, votre commission a adopté deux **amendements COM-22 et COM-23** de son rapporteur rétablissant l'ensemble des modifications qu'il avait adoptées en première lecture, pour les raisons déjà présentées *supra*.

Même si votre commission n'est pas favorable aux démarches visant à contraindre au niveau national l'organisation des chambres d'agriculture, préférant faire confiance aux acteurs locaux, c'est dans un esprit d'ouverture qu'elle a décidé de ne pas revenir sur l'érection au niveau législatif des dispositions réglementaires annulées par le Conseil d'État.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

TITRE II

VERS UNE ACTION PUBLIQUE MODERNISÉE, SIMPLE ET EFFICACE

CHAPITRE I^{ER}

Une administration engagée dans la dématérialisation

Article 21 bis

*(art. L. 113-12, L. 114-10, L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1
du code des relations entre le public et l'administration)*

**Suppression de l'obligation d'informer l'administration du lieu
et de la période de la première production d'un document
et limitation des cas dans lesquels l'administration
peut redemander une information à l'utilisateur**

Objet : Cet article institue un droit de ne pas être tenu de produire auprès de l'administration une information déjà détenue et limite les cas dans lesquels l'administration peut demander à nouveau une information à un usager.

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, à l'initiative de notre collègue députée Laure de la Raudière, cet article supprime le second alinéa de l'article L. 113-12 du code des relations entre le public et l'administration, qui fait obligation à toute personne (particulier ou entreprise) d'informer l'administration du lieu et de la période de première production d'un document. L'objectif est de supprimer les obstacles à une généralisation du principe « *Dites-le nous une fois* » à tous les usagers, particuliers compris.

Cet article prévoit également de restreindre, à l'article L. 114-10 du même code, les cas dans lesquels l'administration peut redemander une information à l'utilisateur. Ils seraient réduits aux situations où la nature elle-même des données ou informations empêche leur transmission entre administrations, ou en cas d'impossibilité technique.

Le Sénat a, en première lecture, approuvé ces mesures qui visent utilement à simplifier les démarches des particuliers et des entreprises, et adopté un amendement portant coordination outre-mer en séance publique.

II – Les modifications apportées par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture et la position de votre commission

En nouvelle lecture, l’Assemblée nationale n’a apporté aucune modification de fond à cet article¹.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 22

(art. L. 212-2, L. 552-6, L. 562-6 et L. 573-2 du code des relations entre le public et l’administration, article 29-4 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l’organisation du service public de la poste et à France Télécom)

Dispense de signature des décisions relatives à la gestion des agents publics produites sous forme électronique

Objet : Cet article dispense de l’exigence de signature les décisions des administrations publiques en matière de gestion de leurs agents.

En première lecture, l’Assemblée nationale a étendu le champ d’application de cette disposition à La Poste ainsi qu’aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Le Sénat a approuvé cet article, sous réserve de l’adoption d’un amendement de précision rédactionnelle et étendant le champ du dispositif aux contractuels de droit public de La Poste et des EPIC.

En nouvelle lecture, l’Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Seules des modifications de coordination s’agissant du titre du projet de loi ont été adoptées.

Article 23

**Expérimentation de la suppression
des justificatifs de domicile pour la délivrance de titres**

Objet : Cet article propose la suppression, à titre expérimental, de la transmission d'un justificatif de domicile pour la production d'une carte nationale d'identité, d'un passeport, d'un permis de conduire ou d'un certificat d'immatriculation.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, votre commission a adopté, sur proposition de votre rapporteur, un amendement visant à supprimer des mentions inutiles et à prévoir la transmission des résultats de l'évaluation de l'expérimentation au Parlement, ainsi qu'un amendement de clarification rédactionnel.

En séance publique, le Sénat a adopté, contre l'avis des rapporteurs et du Gouvernement, un amendement de notre collègue Catherine Procaccia tendant à contraindre le fournisseur à délivrer une attestation provisoire et à vérifier le changement de titulaire du contrat auprès de l'ancien titulaire de ce dernier avant l'établissement de tout justificatif de domicile.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Lors de l'examen du texte en commission, la commission spéciale a supprimé la phrase introduite par l'amendement de notre collègue Catherine Procaccia.

III - La position de votre commission

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 23 ter (supprimé)
(art. 83 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012
de financement de la sécurité sociale pour 2013)
Mutualisation obligatoire de la gestion des certificats d'existence
des pensionnés de retraite établis hors de France

Objet : Cet article, introduit par le Sénat en première lecture, vise à rendre obligatoire la mutualisation de la gestion des certificats d'existence des pensionnés de retraite établis hors de France.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Issu d'un amendement de notre collègue Claudine Lepage adopté en séance publique contre l'avis de votre commission, le présent article visait à rendre la mutualisation de la gestion des certificats d'existence des pensionnés de retraite établis hors de France obligatoire, et non plus simplement possible.

Cette mesure visait, selon l'auteur de l'amendement, à faciliter les démarches exercées par les retraités polypensionnés établis hors de France.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative de son rapporteur, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

III - La position de votre commission

Une telle mutualisation est déjà en cours, sans qu'une disposition législative ne soit nécessaire.

Votre commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 25

(art. L. 521-3-1, L. 525-6-1 du code monétaire et financier ; art. 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État)

Dons par SMS aux associations culturelles et obligation pour les associations culturelles d'établir des comptes annuels

Objet : *Cet article autorise les associations culturelles à collecter des dons par sms et oblige les associations culturelles à établir des comptes annuels.*

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 25 du projet de loi vise à permettre aux associations culturelles et aux établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle de collecter des dons par sms, en leur étendant le dispositif déjà prévu depuis 2016 pour les associations faisant appel public à la générosité.

L'obligation d'en faire la déclaration préalable au représentant de l'État, à laquelle sont soumis les organismes faisant appel public à la générosité, serait étendue aux associations culturelles régies par la loi de 1905 dans les mêmes conditions, par une modification de l'article 21 de la loi du 9 décembre 1905, lorsque le montant des dons collectés par cette voie au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours excède un seuil fixé par décret.

L'article impose également aux associations culturelles d'établir des comptes annuels.

En première lecture, le Sénat a approuvé tant l'octroi à l'ensemble des associations culturelles de la possibilité de collecter des dons par sms, que l'obligation qui leur serait faite d'établir des comptes annuels.

En séance publique, il a adopté, à l'initiative de notre collègue Hervé Maurey, contre l'avis du Gouvernement auquel votre commission avait souhaité s'en remettre, un amendement tendant à soumettre tout projet de construction d'un lieu de culte à l'élaboration d'un plan de financement certifié par un commissaire aux comptes retraçant l'origine des fonds, les modalités étant fixées par décret en Conseil d'État.

Cette disposition transpose la recommandation n° 7 du rapport d'information du Sénat de 2015 de notre collègue consacré aux collectivités territoriales et au financement des lieux de culte, qui préconisait, « *en vue de permettre la nécessaire transparence sur le financement des lieux de cultes, [d'] instaurer une obligation à l'égard des maîtres d'ouvrage, pour chaque projet d'édifice culturel, de produire un plan de financement avec un contrôle de l'origine des fonds par un commissaire aux comptes* »¹.

¹ Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte, rapport d'information n° 345 (2014-2015) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 17 mars 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r14-345/r14-345.html>.

II – Les modifications apportées par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture

Sur proposition de notre collègue député Stanislas Guerini, rapporteur, l’Assemblée nationale a adopté sans modification le dispositif prévu à l’article 25, à l’exception des dispositions introduites par le Sénat en séance publique relatives au financement de lieux de culte, qu’il a supprimées avec l’avis favorable du Gouvernement.

Selon nos collègues députés, le champ d’application de cette disposition serait trop restreint, car limité aux seules associations culturelles ou à leurs unions. De surcroît, nos collègues estiment préférable d’attendre la fin des réflexions actuellement menées par le ministère de l’intérieur sur ce point.

III – La position de votre commission

S’agissant du dispositif principal de l’article 25, votre commission n’a pas souhaité y apporter de modification.

S’agissant du financement des lieux de culte, si votre rapporteur partage l’objectif de renforcer la transparence en ce domaine, il est attentif à la nécessité de concilier cet objectif avec le principe à valeur constitutionnelle de libre exercice du culte.

Or, les travaux récents du Sénat sur les cultes ont montré que ces dispositions n’étaient pas sans soulever des difficultés d’ordre constitutionnel. Comme le rappelle notre collègue Françoise Gatel dans son rapport sur la proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d’une formation les qualifiant à l’exercice de ce culte¹, il ne peut être dérogé au principe à valeur constitutionnelle de libre exercice des cultes que pour des raisons d’ordre public, autre principe à valeur constitutionnelle, et par des mesures strictement proportionnées.

Dans la décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013², le Conseil constitutionnel a clarifié les implications du principe constitutionnel de laïcité. Se fondant sur l’article 10 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen et l’article 1^{er} de la Constitution, il a précisé, d’une part, que « le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit » et, d’autre part, « qu’il en résulte la neutralité de l’État ; qu’il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l’égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu’il implique que celle-ci ne salarie aucun culte ».

¹ Rapport n° 537 (2017-2018) de Mme Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 juin 2018, sur la proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d’une formation les qualifiant à l’exercice de ce culte. Ce rapport est consultable à l’adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/17-537/17-537.html>

² Conseil constitutionnel, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Association pour la promotion et l’expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle].

L'obligation de produire un plan de financement certifié par un commissaire aux comptes pour tout projet de construction de lieux de culte pourrait en conséquence porter atteinte au principe de libre organisation et de libre exercice du culte, dans la mesure où l'obstacle posé à la construction de lieux permettant d'exercer le culte constituerait une entrave à la liberté de culte, sans qu'aucun motif d'intérêt général suffisant puisse justifier une telle immixtion.

En conséquence, il est apparu plus raisonnable à votre commission, suivant l'avis de son rapporteur, de ne pas réintroduire ces dispositions en nouvelle lecture.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 25 bis A

**Règles relatives à la transparence financière des organismes
faisant appel à la générosité publique**

Objet : Cet article prévoit la ratification de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations, et rétablit la législation antérieure relative à l'appel à la générosité publique.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, à l'initiative de notre collègue Jacky Deromedi, le Sénat a adopté en séance publique un amendement proposant :

- en premier lieu, de ratifier l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations ;

- en second lieu, de rétablir la législation antérieure à celle-ci concernant les règles relatives à la transparence financière des organismes qui souhaitent faire appel à la générosité publique, au motif que ces dispositions excédaient manifestement le champ de l'habilitation, d'une part, et qu'elles assouplissaient les règles de transparence financière applicables à ces associations, d'autre part.

Cet amendement reprenait le texte élaboré par la commission des lois du Sénat, sur le rapport de notre collègue Jacky Deromedi relatif au projet de loi de ratification de cette ordonnance, établi en septembre 2016¹.

¹ Rapport n° 852 (2015-2016) de Mme Jacky Deromedi fait au nom de la commission des lois, déposé le 28 septembre 2016, sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l15-852/l15-852.html>

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative de notre collègue député Stanislas Guerini, rapporteur, l'Assemblée nationale a supprimé ces dispositions en séance publique avec l'avis favorable du Gouvernement.

Les raisons qui ont présidé à cette suppression sont de deux ordres :

- en premier lieu, l'absence de lien de ces dispositions avec celles du projet de loi initial, qui serait contraire à l'article 45 de la Constitution ;

- en second lieu, l'inopportunité de modifier une législation d'ores et déjà en vigueur, conduisant en outre à renforcer de façon disproportionnée les obligations financières imposées aux associations.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur a rappelé, en préambule, que les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture s'inscrivent en droite ligne des conclusions du rapport précité, fait au nom de la commission des lois du Sénat par notre collègue Jacky Deromedi.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 a en effet modifié la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, dont les articles 3, 3 *bis* et 4 fixent le cadre applicable aux organismes qui souhaitent recueillir les dons par appel à la générosité publique.

Sur le fond, et comme l'a souligné notre collègue Jacky Deromedi dans son rapport précité, les modifications opérées par l'ordonnance du 23 juillet 2015 ont excédé le champ de l'habilitation consentie au Gouvernement par l'article 62 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, qui permettait de « *simplifier les démarches des associations et des fondations auprès des administrations* ». Elles s'appliquent en effet à l'ensemble des « *organismes* » susceptibles de faire appel à la générosité publique (associations, fondations, mutuelles, ou encore groupements de fait, et pas seulement aux associations et fondations). Le Gouvernement a pourtant modifié ces règles sans distinction aucune entre les associations et fondations, d'une part, et les autres organismes concernés, d'autre part.

De surcroît, les articles 8 à 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 ont substantiellement allégé les obligations en matière de contrôle financier. Ils ont maintenu le principe de la déclaration préalable en préfecture tout en modifiant son champ d'application. D'une part, cette obligation a été réservée aux organismes pour lesquels le montant des dons collectés au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours excède un seuil fixé par décret.

D'autre part, la production d'un compte d'emploi n'est désormais obligatoire que si le montant des dons, à la clôture de l'exercice, excède également un seuil fixé par décret. À la connaissance de votre rapporteur, aucun décret n'a à ce jour fixé ces deux seuils¹.

Cet allègement notable des contraintes imposées à ces organismes vis-à-vis de l'État et de leurs donateurs en matière de traçabilité des fonds collectés appelle des réserves alors que la législation adoptée par le Parlement à la suite du « scandale de l'ARC » garantissait une transparence financière souhaitable.

S'agissant de la recevabilité des dispositions adoptées par le Sénat en première lecture, votre rapporteur estime qu'elles sont en lien direct avec l'article 25 du projet de loi initial, qui étend le champ d'application du régime de l'appel public à la générosité aux associations culturelles, s'agissant de la collecte de dons par sms². En outre, l'ordonnance du 23 juillet 2015 qu'il est proposé de ratifier a modifié de nombreuses dispositions applicables aux associations culturelles, supprimant notamment à l'article 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, l'obligation de tenir un état de leurs recettes et dépenses, que le même article 25 du projet de loi prévoit de rétablir sous la forme de comptes annuels³.

En conséquence, sur la proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-24** rétablissant cet article dans la rédaction issue des travaux du Sénat en première lecture.

Votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 25 bis (supprimé)

**Remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement
sur les obligations comptables des associations culturelles**

Objet : Cet article prévoit un rapport sur les obligations comptables des associations culturelles.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

À l'initiative de votre rapporteur, le Sénat a supprimé en première lecture les dispositions prévues par le présent article, les considérant comme inopérantes.

¹ Un décret n° 2017-908 du 6 mai 2017 portant diverses dispositions relatives au régime juridique des associations, des fondations, des fonds de dotation et des organismes faisant appel public à la générosité a bien été pris en application des modifications législatives résultant de l'ordonnance du 23 juillet 2015, sans toutefois prévoir de seuil, alors que ceux-ci sont expressément mentionnés dans la loi.

² Paragraphe II de l'article 25 du projet de loi.

³ L'état des recettes et dépenses correspond à une comptabilité de caisse, quand l'établissement de comptes annuels correspond à la comptabilité moderne établie en partie double.

Il s'agit en effet de prévoir la remise par le Gouvernement, dans les six mois de la promulgation de la loi, d'un rapport sur les obligations comptables des associations culturelles, telles que définies par l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.

Or, l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 précitée a supprimé l'obligation faite aux associations culturelles régies par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État de tenir un état de leurs dépenses et de leurs recettes, devenue inadaptée aux nouvelles normes comptables, sans leur imposer de nouvelles obligations. Il n'y a donc pas lieu de prévoir un rapport sur les obligations définies par cette ordonnance.

Le présent projet de loi tend justement à prévoir, à l'article 25, de nouvelles obligations comptables pour les associations culturelles régies par la loi de 1905, *via* l'établissement de comptes annuels. Une évaluation de ces nouvelles dispositions ne pourra être réalisée qu'après quelques années de mise en œuvre.

Le Sénat, suivant par ailleurs sa position constante par principe réservée à l'égard des demandes de rapports, a donc supprimé ces dispositions.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et la position de votre commission

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rétabli cet article dans la rédaction qu'elle avait retenue en première lecture.

En conséquence, sur la proposition de son rapporteur et dans la continuité de son analyse du texte en première lecture, **votre commission a adopté un amendement COM-25 supprimant cet article.**

CHAPITRE II

Une administration moins complexe

Article 26

Habilitation à légiférer par ordonnance pour autoriser les maîtres d'ouvrage à déroger à certaines règles de la construction

Objet : Cet article habilite le Gouvernement à prendre, dans un premier temps, une ordonnance permettant aux maîtres d'ouvrage de déroger à certaines règles de construction et, dans un second temps, une autre ordonnance modifiant la rédaction des règles de construction, en vue de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Après s'être assuré qu'il ne s'agissait pas d'abaisser le niveau des exigences en matière de sécurité et que l'ensemble des professionnels seraient associés à la rédaction des ordonnances, le Sénat avait fait le choix de réduire le délai d'habilitation à douze mois, estimant qu'un délai de dix-huit mois entraînerait un dessaisissement disproportionné du Parlement sur le sujet des normes de construction.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En commission, les députés ont adopté un amendement du rapporteur rétablissant un délai d'habilitation de dix-huit mois.

III - La position de votre commission

Étant donné, d'une part, le degré de technicité de ces textes et, d'autre part, l'exigence d'une concertation suffisante avec les professionnels, votre commission n'a finalement pas jugé nécessaire de rétablir le délai de douze mois.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 26 bis (supprimé)
**Habilitation à légiférer par ordonnance
sur les modes d'accueil de la petite enfance**

Objet : Cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur les modes d'accueil de la petite enfance.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en séance publique, le présent article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances une gamme très large de mesures relevant du domaine de la loi afin de faciliter l'implantation, le développement et le maintien de modes d'accueil de la petite enfance. Le Gouvernement pourrait ainsi pendant dix-huit mois simplifier et assurer une meilleure cohérence des législations applicables aux modes d'accueil et prévoir des dérogations à ces législations. Ces mesures pourront le cas échéant prendre la forme d'expérimentations.

Sur proposition de votre rapporteur et de notre collègue Michelle Meunier, votre commission spéciale avait supprimé le présent article.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement rétablissant le présent article dans sa rédaction issue de ses travaux en première lecture, incohérence rédactionnelle comprise¹.

III - La position de votre commission

Si les dispositions du présent projet de loi sont hétéroclites, les règles relatives aux normes d'hygiène ou de sécurité applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant, par exemple, ou encore celles qui encadrent les pouvoirs des collectivités territoriales en matière d'organisation de l'offre sortent clairement du champ du texte initial. L'introduction du présent article est donc manifestement contraire à l'article 45 de la Constitution, aux termes duquel les amendements ne sont recevables en première lecture que s'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte. Il s'agit donc sans doute possible d'un cavalier législatif.

¹ Ainsi, le premier alinéa mentionne plusieurs ordonnances alors que le dernier n'en mentionne qu'une.

Alors qu'une réflexion sur l'organisation de la procédure législative est en cours, votre rapporteur ne peut que regretter que le Gouvernement complète les textes qu'il soumet au Parlement au cours même de cet examen et note que l'Assemblée nationale n'applique pas avec la même rigueur que le Sénat les règles déjà prévues par la Constitution.

En outre, sur le fond, si une réflexion sur les modes d'accueil du jeune enfant peut être menée, ce sujet mérite que le Parlement, et notamment le Sénat, représentant des collectivités territoriales qui ont en la matière un rôle important, y soient associées.

Enfin, l'habilitation demandée s'étend sur dix-huit mois. Cette période excessivement longue suggère que la réflexion du Gouvernement sur le sujet n'est pas aboutie. Cette durée d'habilitation est au demeurant nettement supérieure à celle qui serait nécessaire au Gouvernement pour faire examiner par le Parlement un projet de loi.

Pour ces raisons, et en cohérence avec sa position de première lecture, votre commission spéciale a adopté un amendement **COM-26** de suppression de votre rapporteur.

Votre commission a supprimé cet article.

Article 26 ter

**Expérimentation du référent unique pour les projets d'activité,
d'installation, d'ouvrage ou de travaux**

Objet : Cet article crée une expérimentation d'une durée de trois ans permettant au maître d'ouvrage de bénéficier d'un référent unique au sein des services déconcentrés de l'État lors de l'instruction par plusieurs services d'un projet d'activité, d'installation, d'ouvrage ou de travaux.

Le Sénat avait corrigé la rédaction de cet article en vue de sécuriser les termes utilisés et de renvoyer à un décret la mise en œuvre de ce dispositif sans mentionner de critère de chiffre d'affaires, dans la mesure où celui-ci ne peut être déterminé *ab initio*.

En commission, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement en vue de supprimer cet article.

Sans être convaincus par l'argumentation des députés et du Gouvernement, selon laquelle l'autorisation environnementale unique répond déjà à la préoccupation d'un référent unique, votre commission a néanmoins estimé qu'il convenait de poursuivre la réflexion sur ce sujet, en vue de parvenir à un texte plus abouti et plus opérationnel dans un véhicule législatif ultérieur.

Votre commission a confirmé la suppression de cet article.

Article 28

**Habilitation à légiférer par ordonnance
pour expérimenter de nouvelles formes de rapprochement
d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche**

Objet : Cet article habilite le Gouvernement à expérimenter, par ordonnance et pendant dix ans, de nouvelles formes de rapprochements des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En commission, le Sénat avait réduit la durée de l'habilitation à six mois, le délai d'un an prévu par le projet de loi étant apparu peu compatible avec l'exigence de constitution de certains établissements au 1^{er} janvier 2019 dans le cadre du programme d'investissements d'avenir.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Les députés n'ont pas remis en cause la réduction du délai d'habilitation.

En commission, ils ont adopté un amendement du Gouvernement prévoyant que l'ordonnance devra préciser les **conditions de sortie de l'expérimentation et d'adoption des statuts du nouvel établissement ainsi constitué.**

III - La position de votre commission

Votre rapporteur approuve l'ajout proposé par le Gouvernement, qu'il considère comme étant de nature à **répondre aux inquiétudes des établissements résultant du caractère expérimental** des dispositions du projet de loi. De même, il constate que le délai de six mois pour adopter l'ordonnance est maintenu, ce qui paraît un calendrier réaliste et responsable.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 28 bis (supprimé)
Fusion des établissements d'enseignement supérieur

Objet : Cet article vise à créer un cadre dérogatoire et pérenne de fusion des établissements d'enseignement supérieur.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En séance publique, le Sénat avait adopté un amendement de notre collègue Jacques Gersperrin insérant un article L. 718-6-1 dans le code de l'éducation en vue de permettre aux établissements publics d'enseignement supérieur participant à un regroupement d'établissements (sous la forme d'une communauté d'universités et d'établissements ou d'une association) de demander leur fusion au sein d'un nouvel établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il précise qu'un décret en Conseil d'État fixerait les règles d'organisation et de fonctionnement de chaque nouvel établissement. Ce décret pourrait prévoir que les établissements participant au nouvel établissement conservent leur personnalité morale pour une durée ne pouvant excéder cinq ans, éventuellement renouvelable une fois. Il permet, enfin, à ces établissements, de déroger à un très grand nombre de dispositions du code, sur le modèle du statut de grand établissement (article L. 717-1 du code de l'éducation).

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En commission, les députés ont adopté deux amendements identiques du Gouvernement et de notre collègue Sabine Rubin, du groupe La France Insoumise, en vue de supprimer cet article et de limiter le cadre dérogatoire des regroupements à celui qui sera issu de l'ordonnance d'expérimentation prévue à l'article 28.

III - La position de votre commission

Votre commission partage l'analyse de l'Assemblée nationale sur ce point.

Votre commission a confirmé la suppression de cet article.

*Article 29***Expérimentation du relayage du proche aidant**

Objet : Cet article autorise, à titre expérimental, l'organisation de prestations de relayage du proche aidant selon un cadre juridique dérogatoire au droit du travail.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Le présent article reprend un dispositif que le Sénat avait rejeté en mars 2015 lors de l'examen du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, le trouvant inabouti.

Il prévoit l'expérimentation d'un cadre juridique dérogatoire au droit du travail pour les salariés d'établissements ou les salariés du particulier employeur remplaçant pendant une période définie et en continu un proche aidant une personne dépendante. Le cadre juridique doit permettre au salarié de travailler en continu pendant une période maximale de six jours consécutifs.

Bien que les dispositions du présent article soient fort éloignées de l'objet du projet de loi, et que leur insertion dans ce texte nuise par conséquent à un examen serein par le Parlement, votre commission spéciale avait souhaité permettre cette expérimentation, moyennant deux modifications principales.

D'une part, dans le cas de salariés du particulier employeur, votre commission avait supprimé la dérogation aux stipulations de la convention collective initialement prévue. Cette convention collective distingue en effet des heures de travail effectif, des heures de présence responsable et des heures de présence de nuit et constitue donc un cadre adapté aux prestations envisagées.

D'autre part, votre commission avait exclu du champ de l'expérimentation les séjours de répit dit « aidants-aidés » qui n'ont aucune existence législative et se déroulent au sein de structures. Les dérogations au droit du travail pour des salariés exerçant au sein d'une structure et n'étant par définition pas seuls avec la personne dépendante n'apparaissent, en effet, pas justifiées.

Sur proposition de nos collègues Philippe Mouiller et Josiane Costes, votre commission spéciale avait également adopté un amendement prévoyant une évaluation comptable et financière de cette expérimentation, par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Sur proposition de son rapporteur, notre collègue député Laurent Saint-Martin (groupe La République en Marche), la commission spéciale est revenue à son texte de première lecture.

III - La position de votre commission

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission spéciale est revenue au texte du Sénat en ce qui concerne les séjours de répit et l'application de la convention collective des salariés du particulier employeur. (COM-29)

Votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 31

Expérimentation du dispositif du « *rescrit juridictionnel* »

Objet : Cet article propose d'expérimenter le mécanisme dit du « *rescrit juridictionnel* ».

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 31 du projet de loi permet à l'auteur ou au bénéficiaire d'une décision administrative non réglementaire, prise sur le fondement du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou du code de l'urbanisme essentiellement, de saisir le tribunal administratif afin qu'il apprécie la légalité externe de l'acte. Si tel est le cas, aucun moyen tiré de cette cause juridique ne peut plus alors être invoqué ni par voie d'action, ni par voie d'exception.

Adhérant à l'objectif de mieux encadrer les contentieux afférents aux grands projets et aux opérations complexes, votre rapporteur a, en première lecture, approuvé la démarche proposée par cet article. Il s'agit en effet de satisfaire un objectif d'intérêt général qui n'est pas contestable : celui de sécuriser des décisions susceptibles de faire l'objet de contestations multiples.

Toutefois, il a estimé que le dispositif proposé était trop complexe et risquait d'encourager les saisines systématiques et par là-même d'accroître, non seulement la charge des juridictions administratives mais aussi la durée de la procédure. En conséquence, le Sénat y a substitué, sur proposition de votre rapporteur, un régime spécifique d'exception d'illégalité en matière administrative visant à sécuriser les grands projets et opérations complexes.

Sur le modèle du dispositif prévu aux articles L. 600-1 du code de l'urbanisme et L. 121-22 du code de l'environnement, ce dispositif, introduit à titre expérimental, permettrait de limiter à six mois le délai au terme duquel les griefs de légalité externe de certaines décisions administratives non réglementaires prises dans le cadre de grands projets ou d'opérations complexes ne pourraient plus être invoqués par voie d'exception devant les juridictions administratives.

Les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture ont également eu pour objet de préciser le champ d'application du dispositif en le restreignant aux décisions administratives non réglementaires prises sur le fondement des dispositions régissant les déclarations d'utilité publique (au sein du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique), d'une part, ou relatives aux déclarations d'insalubrité (au sein du code de la santé publique), d'autre part.

En outre, sans que cela ne soit par ailleurs justifié, le projet de loi initial excluait de son champ d'application les décisions administratives non réglementaires prises par décret, que le Sénat a réintroduites.

Le dispositif adopté par le Sénat excluait de ce champ les décisions prises sur le fondement du code de l'urbanisme, dans la mesure où celui-ci comprend déjà des dispositifs restreignant le droit au recours à l'encontre des documents d'urbanisme, tout comme d'ailleurs, le code de l'environnement.

Le caractère expérimental du dispositif, particulièrement opportun selon votre rapporteur, a par ailleurs été prévu pour trois années, tout en étant étendu à l'ensemble du territoire national, compte tenu de l'absence d'incidence *a priori* de ce nouveau dispositif sur la charge des juridictions administratives.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Nos collègues députés ont rétabli, à l'initiative de notre collègue député Stanislas Guerini, rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la rédaction de l'article 31 issue de leurs travaux en première lecture.

III - La position de votre commission

Compte tenu de l'ensemble des éléments précédemment exposés, votre commission, suivant l'avis de son rapporteur, a souhaité proposer une rédaction de compromis, susceptible d'être reprise par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

Tout en maintenant le dispositif initial proposé par le Gouvernement, votre commission a adopté sur la proposition de son rapporteur un **amendement COM-28** précisant directement dans la loi, sans renvoyer au décret, de façon à sécuriser le dispositif, le champ d'application des décisions administratives concernées par le présent article, en renvoyant expressément aux décisions administratives non réglementaires prises sur le fondement :

- des dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique régissant les déclarations d'utilité publique ;

- et des dispositions du code de la santé publique relatives aux déclarations d'insalubrité.

Seraient en outre incluses les décisions prises par décret, dans la mesure où, en matière d'utilité publique, elles sont les plus importantes et concernent, justement, les grands projets et les opérations complexes que le Gouvernement entend sécuriser.

Ce faisant, votre commission a exclu les décisions prises sur le fondement du code de l'urbanisme, dans la mesure où ce droit comprend déjà certains dispositifs restreignant le droit au recours à l'encontre des documents d'urbanisme, tout comme d'ailleurs, le droit de l'environnement.

Ainsi, cet amendement permet de conserver le dispositif souhaité par le Gouvernement tout en précisant son champ d'application.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 32

(art. L. 544-4, L. 544-5, L. 544-6 et L. 613-52-6 du code monétaire et financier, et art. L. 225-100-1, L. 232-1 et L. 950-1 du code de commerce)

Habilitation pour la simplification des règles de mention et de sanction du taux effectif global - Simplification du régime de responsabilité des agences de notation de crédit - Suppression du rapport de gestion pour les petites entreprises

Objet : Cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier le droit financier et le droit de la consommation et pour lutter contre des sur transpositions de directives. Il propose également la suppression du rapport annuel de gestion pour les petites entreprises.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

A. L'obligation de mention du taux effectif global d'un crédit s'accompagne de plusieurs types de sanctions

À l'initiative de votre rapporteur, le Sénat avait adopté un **amendement visant à porter de neuf à douze mois le délai de l'habilitation** donnée au Gouvernement, estimant ce délai suffisant pour la tenue d'une négociation de place entre tous les acteurs concernés, ayant pour objectif de définir des indicateurs alternatifs au taux effectif global (TEG).

Pour mémoire, lors de l'examen à l'Assemblée nationale, les contrats de crédits à taux fixe avaient été exclus de l'habilitation. Le Sénat a confirmé cette exclusion.

B. Le droit national assujettit les agences de notation de crédit à un régime de responsabilité extensif des dispositions européennes harmonisées

Le Sénat avait adopté les dispositions proposées sans modification.

C. La suppression du rapport annuel de gestion pour les petites entreprises

Le Sénat avait approuvé sans modification la suppression de l'obligation d'établir un rapport annuel de gestion pour les sociétés répondant à la définition d'une petite entreprise, comme l'autorise la directive comptable 2013/34/UE.

Ce faisant, le projet de loi élargit l'exemption du rapport de gestion à toutes les petites entreprises qui correspondent aux critères définis à l'article L. 123 16 du code de commerce, à savoir celles qui ne dépassent pas, à la clôture d'un exercice, deux des trois seuils suivants, fixés à l'article D. 123 200 du code de commerce :

- un total du bilan¹ de 4 millions d'euros ;
- un montant net du chiffre d'affaires² de 8 millions d'euros ;
- un nombre moyen de salariés employés³ au cours de l'exercice de 50.

Suivant l'analyse de son rapporteur, votre commission avait en effet estimé que ces dispositions ne devraient pas préjudicier aux droits des tiers. En effet, les données pertinentes pour l'information des actionnaires et des tiers pourvoyeurs de fonds, présentes dans le rapport de gestion, se trouvent également dans les documents comptables, plus faciles d'accès pour les petites entreprises que dans les sociétés de taille plus importante.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

À l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a rétabli le délai de douze mois initialement prévu dans le projet de loi pour l'habilitation à légiférer pour supprimer la mention du TEG.

¹ Le total du bilan est égal à la somme des montants nets des éléments d'actif.

² Le montant net du chiffre d'affaires est égal au montant des ventes de produits et services liés à l'«activité courante, diminué des réductions sur ventes, de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes assimilées.

³ Le nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice est égal à la moyenne arithmétique des effectifs à la fin de chaque trimestre de l'année civile, ou de l'exercice comptable lorsque celui-ci ne coïncide pas avec l'année civile, liés à l'entreprise par un contrat de travail.

III - La position de votre commission

Par esprit de compromis, il n'est pas proposé de rétablir le délai de neuf mois pour l'habilitation relative au TEG.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 33

Simplification, à titre expérimental, des modalités de consultation du public concernant des projets soumis aux réglementations ICPE ou IOTA nécessaires à l'exercice d'une activité agricole

Objet : Cet article prévoit d'expérimenter, pour une durée de trois ans, la simplification des modalités de consultation du public relative aux projets soumis aux réglementations ICPE ou IOTA nécessaires à l'exercice d'une activité agricole.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 33 prévoit, à titre expérimental pour une durée de trois ans, que les projets nécessaires à l'exercice d'une activité agricole relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) susceptibles d'avoir des incidences sur les milieux aquatiques **font l'objet, en lieu et place de l'enquête publique, d'une procédure de participation du public par voie électronique** lorsqu'ils ont donné lieu à une concertation préalable sous l'égide d'un garant.

En première lecture, **le Sénat a supprimé cette expérimentation**, considérant qu'il était important de maintenir l'obligation de réaliser une enquête publique préalablement à l'autorisation des projets soumis à évaluation environnementale.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** visant à rétablir cette expérimentation, tout en procédant :

- à la **restriction géographique de son champ d'application**, puisqu'elle portera sur un nombre limité de régions désignées par décret en Conseil d'État ;

- à l'**élargissement du nombre de projets concernés**, puisque l'expérimentation de la simplification des modalités de consultation du public concernera **l'ensemble des projets qui sont soumis à autorisation environnementale**, c'est-à-dire l'ensemble des projets relevant des régimes ICPE ou IOTA.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement **procédant à la ratification de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale**, qui permet la mise en place d'une autorisation unique pour les installations relevant des régimes ICPE et IOTA.

III - La position de votre commission

Comme votre commission a eu l'occasion de le rappeler lors de l'examen du projet de loi en première lecture, **l'enquête publique, réalisée par un commissaire enquêteur, permet d'animer le débat public et d'associer les citoyens qui le souhaitent à la prise de décision**. Sa dimension « présenteielle », qui fait défaut à la procédure de consultation par voie électronique, est importante puisqu'elle permet à tous les citoyens, en particulier ceux éloignés du numérique, de s'informer sur le projet et d'échanger, le cas échéant, avec le porteur de projet à l'occasion de réunions publiques.

L'enquête publique est **complémentaire à la procédure de participation du public en amont** organisée à travers un débat public ou une concertation préalable sous l'égide d'un garant, puisqu'elle porte sur le projet définitif tel qu'il a été soumis à autorisation. Elle reste en cela **déterminante pour assurer l'acceptabilité des projets**.

Votre commission spéciale s'étonne par ailleurs que l'expérimentation de la simplification de la procédure de consultation du public, qui ne devait concerner au départ que les projets nécessaires à l'exercice d'une activité agricole, **ait été étendue en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale à l'ensemble des projets soumis à autorisation environnementale**. Cela constitue un changement d'échelle important qui aurait nécessité *a minima* d'être appréhendé dans le cadre de l'étude d'impact.

Pour toutes ces raisons, **votre commission spéciale a adopté un amendement COM-29 de suppression de cette expérimentation**.

De même, **votre commission spéciale s'oppose à la ratification en catimini de l'ordonnance relative à l'autorisation environnementale**, par voie d'amendement, ce qui prive le Parlement de la possibilité d'examiner les dispositions qu'elle contient de manière approfondie.

Cette ratification **enfreint au demeurant la « règle de l'entonnoir »** selon laquelle, en nouvelle lecture, une disposition additionnelle sans relation directe avec les dispositions restant en discussion est irrecevable, puisque l'article 33 ne porte pas sur les procédures d'autorisation environnementale mais sur les procédures de participation du public.

Par conséquent, **votre commission spéciale a adopté un amendement COM-30 qui supprime la ratification de l'ordonnance n° 2017-80**.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 34

(art. L. 121-8-1, L. 181-28-1 [nouveaux]

du code de l'environnement et L. 311-15 du code de l'énergie)

Réforme des règles applicables aux projets d'énergies marines renouvelables et renégociation, voire annulation possible, de certains appels d'offres passés

Objet : Depuis son adoption par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, cet article a désormais deux objets très distincts : il réforme certaines règles d'attribution des projets d'énergies marines renouvelables, d'une part, et permet au Gouvernement de renégocier les conditions, voire d'abroger les décisions d'attribution des six parcs d'éoliennes en mer déjà attribués.

I - Le texte initial et la rédaction adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale

• À l'origine, l'article 34 **habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour :**

- **simplifier certaines règles applicables aux projets d'énergies marines renouvelables (EMR) :** « pré-développement » des projets par l'État, à qui l'autorisation environnementale serait délivrée en amont de l'appel d'offres puis transférée au lauréat, et décision d'attribution valant aussi autorisation d'occupation du domaine public maritime ;

- **réformer les procédures d'élaboration et de révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) terrestres ;**

- **et rendre applicable aux ouvrages des réseaux publics d'électricité la procédure d'extrême urgence** en matière d'expropriation.

• En première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement avait d'abord été contraint de **retirer, en commission, un premier amendement de réécriture globale** visant à tenir compte des résultats de la concertation menée avec la filière, après que plusieurs députés avaient dénoncé la **confusion entretenue par l'article entre l'éolien en mer et les installations terrestres.**

En séance publique, sur la proposition du Gouvernement, les dispositions relatives aux installations et aux réseaux terrestres furent finalement **déplacées au sein d'un nouvel article 34 quinquies** tandis que la rédaction de l'article 34 était clarifiée et étayée sur la partie « EMR » :

- **organisation du débat public ou de la concertation préalable en amont** de la procédure de mise en concurrence sous maîtrise d'ouvrage de l'État ;

- **réalisation par l'État d'une partie de l'étude d'impact des projets et de leur raccordement ;**

- **mise en place d'un « permis enveloppe »** permettant de faire évoluer, dans certaines limites, les caractéristiques des projets et de leurs raccordements postérieurement à leur autorisation ;

- candidature à l'appel d'offres **valant demande d'occupation temporaire du domaine public maritime** et désignation du lauréat **valant attribution de cette autorisation** ;

- **élargissement et renforcement des sanctions applicables** en cas de non-réalisation du projet du fait du lauréat et sans motif valable.

II - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

• En commission, votre rapporteur avait **approuvé les grands principes de la réforme proposée** (« pré-développement » par l'État et « permis-enveloppe ») en ce qu'ils devraient permettre de réduire les délais et les coûts. Votre commission avait simplement **ramené, sur sa proposition, le délai de l'habilitation de dix-huit à douze mois** pour tenir compte de l'avancement des réflexions et de la concertation¹.

• En séance publique, cet article, à **l'origine consensuel**, a servi de support au dépôt, tardif et sans concertation, d'un amendement du Gouvernement pour **permettre à l'État de renégocier à la baisse le tarif de rachat consenti aux six premiers parcs d'éoliennes en mer déjà attribués en 2012 et 2014, sous la menace d'un retrait unilatéral de la décision d'attribution.**

Cet amendement, qui avait légitimement suscité **un grand émoi au sein de la filière et dans les territoires impactés**, a été **massivement rejeté par le Sénat, non pas tant sur le fond** – chacun étant à l'évidence d'accord sur le fait d'optimiser le coût du soutien public à ces projets – **mais sur la forme**, dès lors qu'il s'agissait de **revenir sur le résultat d'appels d'offres passés en hypothéquant clairement l'avenir de la filière** sur le plan industriel, ainsi que la réussite des appels d'offres à venir.

Sur le fond, votre rapporteur rappelle **la position constante du Sénat**, exprimée tant par le rapporteur spécial de la commission des finances que par le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, sur **la nécessité de développer les énergies renouvelables au meilleur coût pour les finances publiques**. Dans son rapport, votre rapporteur lui-même appelait du reste l'État, dès avant le dépôt de l'amendement du Gouvernement, à « [revoir], *dans le cadre d'une négociation avec les lauréats [...], les conditions financières des projets déjà attribués en 2012 et 2014 afin de s'assurer que leur rentabilité n'est pas excessive* ».

¹ *Avaient aussi été adoptés un amendement supprimant une précision inutile, car satisfaite par le droit existant, relative à la préservation de la sécurité de la navigation et des intérêts de la défense nationale, et un amendement complétant le rapport d'évaluation de la réforme par une présentation de son impact sur le coût du soutien public.*

Sur la forme, votre rapporteur, suivi en cela par le Sénat, avait cependant souligné les **nombreuses difficultés** posées par la solution proposée par le Gouvernement :

- **retour sur la parole donnée par l'État**, *a fortiori* dans un texte censé inspirer la confiance et qui aboutirait, à l'opposé, à faire fuir les investisseurs, y compris dans le cadre de l'appel d'offres en cours pour un parc au large de Dunkerque ;

- **risque juridique** à annuler des décisions d'attribution sans prévoir d'autre indemnisation que celle des dépenses engagées, alors que les lauréats perdraient par la même occasion un droit acquis à subvention publique se chiffrant en milliards d'euros sur les vingt ans de la durée du contrat d'achat, ce qu'ils ne manqueraient pas de faire valoir devant la justice ;

- **risque économique, social et industriel** à revenir sur des appels d'offres incluant la construction d'usines à Saint-Nazaire, Cherbourg ou au Havre, dont l'existence serait ainsi très fortement menacée ;

- sans évoquer le **risque d'échouer à atteindre nos objectifs climatiques** en reportant d'autant la mise en service des premiers parcs français d'éoliennes en mer qui a déjà trop tardé.

Sur proposition de notre collègue Christine Lavarde, le Sénat avait par ailleurs ramené le délai de remise du rapport d'évaluation dans l'année suivant la mise en service du premier parc éolien réalisé selon le nouveau régime.

III - La commission mixte paritaire

Bien qu'il ne figurait ni dans le texte de l'Assemblée nationale, ni dans celui du Sénat, l'amendement sur la renégociation des appels d'offres passés **a paradoxalement constitué l'un des deux points de blocage¹ conduisant à l'échec de la commission mixte paritaire (CMP)**.

Comme rappelé par le président de la commission spéciale du Sénat au cours des débats, l'introduction d'un tel amendement en CMP soulevait par ailleurs « **un problème de recevabilité juridique**. Cette disposition ne peut en effet être introduite en CMP puisqu'elle n'a pas été adoptée et **ne figure donc pas parmi les dispositions restant en discussion**, qui sont les seules à pouvoir être examinées par la CMP »².

Entre la CMP et l'examen du texte à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, **des négociations entre l'État et les trois consortiums lauréats** des six parcs déjà attribués ont été rouvertes. Menées par M. Gérard Rameix, ancien président de l'Autorité des marchés financiers, elles se sont déroulées en mai et juin.

¹ Avec la reconnaissance du droit à l'erreur pour les collectivités territoriales.

² Voir le rapport n° 401 (2017-2018) de Mme Pascale Gruny, sénateur, MM. Jean-Claude Luche, sénateur et Stanislas Guérini, député, fait au nom de la commission mixte paritaire.

IV - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En commission puis en séance, les députés ont à **nouveau bouleversé le contenu de l'article** sur la proposition du Gouvernement, d'une part, pour **inscrire dans la loi les dispositions précédemment renvoyées à une ordonnance** et, d'autre part, pour **introduire la possibilité pour l'État de renégocier, voire d'annuler** l'attribution des six premiers parcs d'éoliennes en mer décidée en 2012 et 2014.

Avant d'en venir au fond, votre rapporteur observe que, pas plus qu'une CMP, **une telle disposition nouvelle ne pouvait être introduite en nouvelle lecture**. Après la première lecture, ne sont en effet recevables, conformément à l'article 45 de la Constitution, que les amendements présentant une relation directe avec une disposition restant en discussion. En l'espèce, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat n'ont adopté, en première lecture, de disposition autorisant la remise en cause d'appels d'offres passés, mais seulement des mesures réformant les règles applicables aux appels d'offres futurs. Dès lors, l'ajout de la disposition en nouvelle lecture lui apparaît **irrecevable au titre de l'article 45**.

• En commission, l'amendement du Gouvernement adopté par les députés a d'abord **converti l'habilitation demandée initialement en législation directe**, confirmant ainsi la justesse de l'analyse du Sénat, qui avait réduit la durée de l'habilitation au motif que les mesures concernées étaient pratiquement prêtes. C'est l'objet des I, II et V du nouvel article 34 qui prévoient :

- **la saisine, en amont du lancement de la procédure, de la Commission nationale du débat public (CNDP)** qui détermine les conditions de la participation du public au processus de décision, y compris sur la localisation de la zone d'implantation du projet ; ce débat public préalable aura pour effet de dispenser les lauréats de saisir à leur tour la CNDP (nouvel article L. 121-8-1 du code de l'environnement) ;

- **la réalisation par l'État de tout ou partie de l'étude d'impact**, qui sera mise à la disposition du maître d'ouvrage (1° du I du nouvel article L. 181-28-1 du même code¹) ;

- **la définition du « permis enveloppe »**, en prévoyant que les diverses autorisations requises (autorisation environnementale unique, concession d'utilisation du domaine public maritime, autorisation prévue dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental et autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité) fixent et tiennent compte des **caractéristiques variables** dans lesquelles les projets pourront évoluer (2° à 4° du I de l'article L. 181-28-1) ;

¹ Cet article L. 181-28-1 n'étant applicable, comme prévu par son II, qu'à l'issue d'un délai de six mois après la publication de la loi.

- **les sanctions pécuniaires applicables** au cas où le lauréat ne réaliserait pas le projet sans motif valable, qui varient selon la puissance de l'installation, de façon proportionnée à la gravité du manquement et dans la limite d'un plafond de 500 euros par kilowatt (V de l'article 34 modifiant l'article L. 311-15 du code de l'énergie).

On notera que la partie de l'habilitation prévoyant que les candidatures ou décisions d'attribution **vaudraient demande d'occupation** temporaire du domaine public **ou autorisation d'occupation n'a pas été reprise, pas plus que la demande d'un rapport d'évaluation** du nouveau régime.

• Les VI et VII reprennent, sur le fond, l'amendement du Gouvernement rejeté au Sénat en première lecture. Ils prévoient :

- **la possibilité de demander au candidat retenu d'améliorer son offre**, « *notamment en diminuant le montant du tarif d'achat, en modifiant les modalités de révision ou du versement de ce tarif ou en réduisant la puissance de l'installation* » ; on observera que **le changement de technologies a été écarté** car, comme indiqué lors des débats au Sénat, une telle modification aurait nécessité de relancer tout ou partie du processus d'attribution ;

- consécutivement, l'obligation pour l'acheteur obligé de l'électricité, EDF, de tenir compte de cette offre améliorée dans le contrat d'achat ;

- **la possibilité pour l'État d'abroger la décision d'attribution par décret**, avec pour conséquence d'abroger l'autorisation d'exploiter, de résilier la convention d'occupation du domaine public et d'obliger le lauréat à remettre l'ensemble des études réalisées et des données collectées ;

- en cas d'abrogation, **l'indemnisation du lauréat de l'ensemble des frais dûment justifiés** exposés à compter de l'attribution du projet, y compris les frais d'études, **ainsi que celle des coûts raisonnables liés à la rupture des contrats déjà conclus** par le lauréat ; en revanche, **la perte des droits acquis ne serait pas indemnisée** ;

- nouveauté par rapport au dispositif antérieur, **l'obligation pour l'État, en cas d'abrogation, de relancer dans les six mois un nouvel appel d'offres** pour une puissance au moins équivalente et dans la même zone géographique ou à proximité, ce qui décalerait quoi qu'il en soit la réalisation des projets à nouveau de plusieurs années.

Enfin, les VIII et IX comportent **deux dispositions nouvelles** qui, en retirant deux postes de dépenses aux lauréats, visent en réalité à **afficher une baisse du tarif de rachat de l'électricité plus importante** que ne le sera véritablement la baisse du soutien public :

- d'abord **en prévoyant une application rétroactive du nouveau cadre de raccordement** prévu par la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017¹ mais uniquement pour les futures procédures : au lieu d'être financé par le lauréat, ce raccordement le sera désormais par le gestionnaire du réseau public de transport, RTE, avec les ressources du tarif d'utilisation acquitté par tous les consommateurs, le « Turpe » ; ce qui ne sera pas intégré dans le tarif d'achat, et donc payé par les consommateurs d'énergie via la fiscalité énergétique, le sera donc par un autre biais, mais toujours par les mêmes consommateurs... ;

- ensuite², **en prévoyant que l'occupation ou l'utilisation du domaine public pourra être concédée à titre gratuit**, réduisant ainsi un poste de dépenses pour le producteur mais aussi une ressource pour les collectivités publiques, cette disposition ne valant par ailleurs, sans qu'on se l'explique vraiment, que pour les conventions déjà conclues à l'entrée en vigueur de la loi.

• En séance publique, les députés ont encore procédé à **de très nombreuses retouches du dispositif** (31 amendements, pour l'essentiel du Gouvernement et du rapporteur), le plus souvent de forme mais parfois aussi de fond, notamment sur la prise en charge par RTE des coûts de raccordement y compris passés et sur la possibilité d'exonérer de redevance d'occupation évoquée plus haut.

V - La position de votre commission

À l'occasion d'un déplacement en Bretagne le 20 juin dernier, le Président de la République a annoncé **l'aboutissement des négociations entre l'État et les lauréats et confirmé le développement des six parcs éoliens en mer attribués en 2012 et 2014**. Selon les rares éléments rendus publics par le Gouvernement, le dialogue avec les industriels aurait permis de **réduire de 30 % les tarifs à la mise en service³ et de 40 % le coût du soutien public**, à puissance constante, soit une économie d'environ 15 milliards d'euros de dépense publique sur les vingt ans des contrats d'achat⁴.

¹ Art. 15 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

² Disposition ajoutée en séance publique.

³ En moyenne. Selon certains échos de presse, les tarifs oscilleraient désormais entre 126 et 161 €/MWh contre 180 à 220 €/MWh précédemment.

⁴ Dont la Commission de régulation de l'énergie avait estimé le coût à 40,7 milliards d'euros.

Bien que le résultat obtenu soit à **l'évidence favorable pour les consommateurs d'électricité**, qui financent par la fiscalité énergétique la totalité du soutien aux énergies renouvelables, **la façon dont le Gouvernement aura mené ce dossier interpelle** sur plusieurs points.

Sur la forme :

- le **dépôt tardif et sans concertation** de l'amendement au Sénat a généré **une très vive inquiétude** sur le devenir des projets ;

- les **très nombreuses retouches** apportées, au dispositif initial de l'article 34 d'abord (réécriture totale puis suppression de l'habilitation, scission en deux articles distincts), à l'amendement gouvernemental ensuite (entre le Sénat et l'Assemblée, puis entre la commission et la séance), **interrogent sur la maîtrise du dossier par un Gouvernement qui a semblé naviguer à vue, sans considération des fortes incertitudes qu'il a créées** pour la filière et pour les territoires concernés ;

- l'introduction en première lecture d'un tel dispositif était certes recevable bien qu'elle contournât déjà l'obligation d'étude d'impact requise pour les dispositions figurant dans le texte initial ; en revanche, son ajout au stade de la nouvelle lecture, en ce qu'il est **sans relation directe** avec une disposition restant en discussion, **soulève clairement la question de sa recevabilité** au titre de l'article 45 de la Constitution, à laquelle il appartiendra, le cas échéant, au Conseil constitutionnel de répondre ;

- enfin, **le fait d'inscrire directement dans la loi** les dispositions précédemment renvoyées à une ordonnance a manifestement eu **pour but d'apaiser les réticences du Parlement** sur l'amendement du Gouvernement mais s'apparentait largement à **un jeu de dupes**, dès lors que le premier sujet était consensuel et que seul le second était matière à polémique.

Sur le fond :

- tout au long de ce dossier, et même avant, **le Sénat a plaidé pour un développement de l'éolien en mer au meilleur coût** pour la collectivité – c'est-à-dire pour les consommateurs d'énergie qui le financent, très souvent sans le savoir – **mais uniquement par le biais d'une négociation avec les lauréats désignés**, ces derniers y trouvant un intérêt, à la fois en termes d'acceptabilité de la filière et pour réorienter les ressources publiques ainsi dégagées vers les futurs appels d'offres ;

- si le dépôt de l'amendement du Gouvernement a certainement **joué comme un levier** pour la reprise de négociations qui étaient auparavant, semble-t-il, au point mort, votre rapporteur **s'interroge sur son maintien dans le texte dès lors que les négociations ont abouti**, selon les dires mêmes du Gouvernement ; **en droit, il sera donc toujours possible à l'État d'annuler les décisions d'attribution jusqu'à la signature du contrat d'achat**. Votre rapporteur observe néanmoins que certaines des conditions associées à cette renégociation nécessitent un ancrage législatif (*cf. infra*) ;

- **la plus grande opacité demeure sur les conditions de la renégociation** ; si la confidentialité de certaines données peut s'entendre, **la communication gouvernementale ne dit rien**, en particulier :

- de la façon dont l'accord avec les consortiums a été formalisé, et donc de son irréversibilité : un engagement écrit et opposable à chacune des parties a-t-il été signé ?

- **de ses conséquences éventuelles sur l'emploi et sur la filière industrielle** : les économies significatives proposées par les industriels sont-elles uniquement liées à la baisse des coûts¹ ou aussi à l'optimisation de l'outil industriel, et donc à de moindres investissements ou emplois garantis ? Les gains des premiers appels d'offres n'auraient-ils pas consolidé la position de l'industrie française pour gagner d'autres projets ?

- **de la façon dont les économies annoncées ont été calculées** : comment parvient-on à 40 % de baisse de la dépense publique (ce qui ferait du reste plus que les 15 milliards annoncés rapportés aux 40,7 milliards initiaux estimés par le régulateur) avec une baisse moyenne des tarifs de 30 % ? Ces 40 % incluent-ils le « déport » d'une partie de la dépense sur le Turpe ? etc.

- **si l'économie sera substantielle, elle est, au moins en partie, en trompe-l'œil** puisque **le coût du raccordement**, auparavant intégré dans le tarif d'achat car financé par les producteurs, **sera désormais couvert par le Turpe** qui représente un tiers de la facture des consommateurs d'électricité ; sur la base d'un coût moyen de raccordement de 210 millions d'euros pour les six parcs², c'est ainsi **plus d'1,2 milliard d'euros** que l'on fera passer d'une taxe (la contribution au service public de l'électricité [CSPE]), à l'autre, le Turpe, mais toujours payées par les mêmes consommateurs. De même, **l'utilisation ou l'occupation du domaine public à titre gratuit** pour ces projets occasionnera **une perte de recettes publiques de l'ordre de 360 millions d'euros sur vingt ans**³ qui permettra certes d'afficher une baisse du tarif d'achat mais devrait être réintégrée dans le coût total du soutien public des projets ;

- enfin, **la possibilité, en France, de revenir sur des accords déjà conclus**, comme c'est prévu ici, est **contradictoire avec la volonté affichée** par le Gouvernement d'établir un climat de confiance et de sécurité juridique pour les entreprises, et **susceptible de faire fuir les investisseurs** : il est à craindre, en particulier, que certains candidats potentiels à l'appel d'offres au large de Dunkerque soient échaudés par de telles pratiques et ne présentent finalement pas d'offre. La pression concurrentielle serait alors réduite d'autant et le prix de sortie pourrait être plus élevé qu'espéré, les économies générées d'un côté pouvant alors être partiellement perdues de l'autre...

¹ Qui renvoie à la fois aux gains en termes de compétitivité de la filière ainsi qu'à l'évolution positive des coûts de financement des projets depuis la remise des offres.

² Chiffre fourni par le ministère en réponse à votre rapporteur (les coûts de raccordement étant estimés entre 130 et 350 millions en fonction des projets et des hypothèses considérées).

³ Sur la base d'une redevance annuelle de l'ordre de 3 millions d'euros par an et par parc (estimation du ministère), multipliée par six parcs et sur les vingt ans de la durée des contrats d'achat.

Au total, et même si chacun peut se réjouir de la moindre dépense obtenue, **les objections exprimées en première lecture restent valables** : dans un État de droit, **il ne devrait pas être loisible au Gouvernement de revenir sur la parole de l'État**, sauf à prévoir une juste indemnisation – ce qui ne sera pas le cas ici s'agissant de la perte des droits acquis ; de même, **l'incertitude sur ces six parcs et sur la constitution d'une filière industrielle française n'est pas définitivement levée** puisqu'une annulation restera possible jusqu'à la signature du contrat d'achat.

Au surplus, **certaines conditions de la négociation restent très opaques et appellent des précisions** de la part du Gouvernement.

Toutefois, **prenant acte du résultat de la négociation** et considérant que le débat, sur le fond, avait déjà eu lieu en première lecture au Sénat, votre commission a décidé, sur la proposition de votre rapporteur, de ne pas modifier l'article.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

*Article 34 bis A (supprimé)
(art. L. 122-1 du code de l'environnement)*

**Évaluation environnementale des opérations d'entretien
et de reconstruction des ouvrages de prévention contre les inondations**

Objet : Cet article dispense d'évaluation environnementale l'entretien et la reconstruction des ouvrages qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'action et de prévention des inondations.

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article L. 122-1 du code de l'environnement prévoit que **les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale**. En fonction de certains critères et de seuils définis par décret, l'évaluation environnementale est soit systématique, soit effectuée au cas par cas, après examen de l'autorité environnementale compétente.

Les modifications ou extensions de projets déjà autorisés pouvant avoir des incidences négatives notables sur l'environnement **sont soumises à examen au cas par cas**. Sauf dispositions contraires, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les projets auxquels ils se rapportent, ne sont pas soumis à évaluation environnementale.

L'article 34 *bis* A, inséré en séance publique au Sénat à l'initiative de notre collègue Bruno Retailleau, complète l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour **dispenser d'évaluation environnementale les opérations d'entretien et de reconstruction des ouvrages de prévention contre les inondations** qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'action et de prévention des inondations.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, considérant d'une part, que cette mesure dérogatoire n'est pas justifiée et, d'autre part, que l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement prévoit, pour répondre à des situations d'urgence à caractère civil, que des dérogations à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale peuvent être accordées par décision du ministre de l'intérieur.

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

*Article 34 bis B (supprimé)
(art. L. 214-4 du code de l'environnement)*

Dispense d'enquête publique pour certains ouvrages de défense contre les inondations

Objet : Cet article dispense d'enquête publique les ouvrages de défense contre les inondations présentant un caractère temporaire et sans effet important et durable sur le milieu naturel.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article L. 214-4 du code de l'environnement dispose que les installations, ouvrages, travaux et activités présentant un caractère temporaire et sans effet important et durable sur le milieu naturel **peuvent être autorisées sans enquête publique préalable**, dans des conditions précisées par voie réglementaire.

L'article 34 *bis* B inséré en séance publique au Sénat à l'initiative de notre collègue Bruno Retailleau, complète l'article L. 214-4 du code de l'environnement pour **dispenser d'enquête publique les ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer qui présentent un caractère temporaire et sans effet important et durable sur le milieu naturel.**

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, considérant que cet article n'était pas utile car satisfait par l'article L. 214-4 du code de l'environnement.

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

Article 34 bis C (supprimé)
(art. L. 2124-3 du code de la propriété des personnes publiques)
**Dispense d'enquête publique pour les ouvrages
de défense contre les inondations**

Objet : Cet article dispense d'enquête publique les travaux permettant de créer ou de sécuriser un ouvrage de défense contre les inondations.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article L. 2124-3 du code de la propriété des personnes publiques prévoit que **les concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports font l'objet, avant leur approbation, d'une enquête publique**, à l'exception des concessions de plage, des autorisations d'exploitation de cultures marines et des ouvrages et installations soumis à l'octroi d'un titre minier.

L'article 34 *bis* C inséré en séance publique au Sénat à l'initiative de notre collègue Bruno Retailleau, complète l'article L. 2124-3 du code de la propriété des personnes publiques afin de **dispenser d'enquête publique les travaux de création et de sécurisation d'ouvrages de défense contre les inondations** inscrits dans un programme d'action et de prévention des inondations nécessitant la délivrance d'une concession d'utilisation du domaine public maritime.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, considérant que la dispense générale d'enquête publique ne se justifie pas, et que l'article L. 123-2 du code de l'environnement **prévoit une exemption d'enquête publique pour les travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat.**

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

Article 34 bis D (supprimé)

Expérimentation d'une autorisation unique relative aux ouvrages de défense contre les inondations

Objet : Cet article vise à expérimenter la mise en place d'une autorisation unique pour la construction et l'exploitation d'ouvrages de défense contre les inondations.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 34 *bis* D inséré en séance publique au Sénat à l'initiative de notre collègue Bruno Retailleau, prévoit **d'expérimenter, pour une durée de cinq ans, une procédure d'autorisation administrative unique** pour l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général et d'urgence relatifs à la défense contre les inondations et contre la mer ou à des aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile et qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'action et de prévention des inondations.

Les décisions des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations relatifs à ces ouvrages **seraient soumises à un arrêté préfectoral unique d'autorisation.**

II – Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, puisque les ouvrages concernés **entrent déjà dans le champ de la procédure d'autorisation environnementale unique** qui a été mise en place par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017.

III – La position de votre commission

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

Article 34 quinquies

**Extension de la procédure d'extrême urgence
en matière d'expropriation aux réseaux publics d'électricité et de gaz
et habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier l'élaboration
et la révision des schémas régionaux de raccordement
au réseau des énergies renouvelables**

Objet : Cet article étend, d'une part, la procédure d'extrême urgence prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et de gaz et habilite le Gouvernement, d'autre part, à légiférer par ordonnance pour simplifier l'élaboration et la révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR).

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Sur la proposition de votre rapporteur, le Sénat a :

- **inscrit directement dans la loi l'application de la procédure d'expropriation d'extrême urgence** aux ouvrages des réseaux publics d'électricité ;

- **étendu cette disposition aux réseaux publics de gaz**, afin d'anticiper le fait que des opposants éventuels à l'installation d'un méthaniseur usent, un jour, de la même stratégie dilatoire que les opposants aux installations de production d'électricité renouvelable¹ ;

- **réduit de six à trois mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification.**

¹ On rappellera que l'article vise à répondre, en particulier, à la partition, entre plusieurs dizaines de coindivisaires, d'un terrain destiné à accueillir un poste électrique nécessaire au raccordement d'un parc éolien pour en retarder la mise en service.

II – Les modifications apportées par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture

Les députés ont **conservé les apports du Sénat, à l’exception de l’extension** de la procédure d’extrême urgence en matière d’expropriation **aux réseaux de gaz**, qui a été supprimée sur la proposition du Gouvernement au motif qu’aucune difficulté ne la justifiait aujourd’hui.

Votre rapporteur ne conteste pas ce constat – il n’avait du reste pas affirmé le contraire – mais souhaitait simplement prévoir cette possibilité **pour anticiper d’éventuelles difficultés à venir** et faciliter, en particulier, l’injection de biogaz issu de méthaniseurs dans les réseaux de gaz naturel. Il sera toujours temps d’y revenir lors d’un prochain texte si le besoin s’en fait sentir.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 35

(art. L. 122-1, L. 123-14, L. 181-5 et L. 515-29 du code de l’environnement)

Simplification des modalités de participation du public relatives à certaines installations polluantes à l’occasion d’un réexamen périodique - Simplification des modalités d’examen au cas par cas lors de modifications ou d’extensions d’installations, d’ouvrages, de travaux ou d’activités existants

Objet : Cet article prévoit, d’une part, de pérenniser la procédure allégée de participation du public lors d’un réexamen périodique des conditions d’autorisation d’une installation IED et, d’autre part, de confier à l’autorité administrative et non plus à l’autorité environnementale le soin de déterminer si la modification ou l’extension d’une installation existante nécessite d’être soumise à évaluation environnementale.

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L’article 35 vise à **pérenniser la procédure de consultation du public allégée** lors du réexamen des conditions d’autorisation des installations régies par la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, dite directive IED. Par ailleurs, cet article prévoit que lorsque des modifications ou extensions d’installations existantes sont soumises à examen au cas par cas, **l’autorité qui détermine si ces modifications ou extensions doivent être soumises à évaluation environnementale n’est pas l’autorité environnementale mais l’autorité administrative en charge de les autoriser.**

En première lecture, le Sénat a adopté :

- en commission, **un amendement du rapporteur de précision visant à s'assurer que toutes les modifications ou extensions d'installations existantes seront soumises à cette nouvelle procédure d'examen au cas par cas par l'autorité administrative**, à l'exception des modifications et extensions qui n'ont pas été régulièrement autorisées, enregistrées ou déclarées ;
- en séance publique, un amendement du rapporteur de correction d'une erreur de coordination.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté :

- en commission, un amendement du rapporteur, avec l'avis favorable du Gouvernement, **visant à préciser qu'il revient à l'autorité de police de l'installation de décider ou non de soumettre les modifications ou extensions de projets existants à évaluation environnementale** ;
- en séance publique, deux amendements identiques du rapporteur et de Mme Florence Lasserre-David de correction d'une erreur de référence.

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale a adopté cet article sans modification.

*Article 35 bis A (supprimé)
(art. L. 171-7 du code de l'environnement)*

Régularisation des installations non autorisées ou enregistrées

Objet : Cet article permet aux exploitants d'installations non autorisées ou enregistrées de régulariser leur situation avant leur mise en demeure par l'autorité administrative compétente.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article L. 171-7 du code de l'environnement prévoit que, lorsque des installations et ouvrages sont exploités ou des travaux et aménagements sont réalisés sans avoir fait l'objet d'une autorisation, **l'autorité administrative compétente met l'exploitant en demeure de régulariser leur situation dans un délai qu'elle détermine**, qui ne peut excéder un an. Elle peut, pendant ce délai, suspendre le fonctionnement des installations ou la poursuite des travaux et édicter des mesures conservatoires aux frais de la personne mise en cause.

Si l'exploitant ne se conforme pas à la mise en demeure ou si la demande d'autorisation est rejetée, **l'autorité administrative ordonne la fermeture ou la suppression des installations ou la cessation définitive des travaux et la remise en état des lieux.**

L'article 35 *bis* A, inséré en séance publique au Sénat à l'initiative de notre collègue Daniel Gremillet, permet aux exploitants d'installations qui n'ont pas été dûment autorisées ou enregistrées **d'engager, de leur propre initiative, des démarches pour régulariser leur situation auprès de l'autorité administrative compétente.** Dans ce cas, l'administration prescrit les mesures de régularisation à prendre dans un délai, et sursoit à la mise en demeure prévue à l'article L. 171-7.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, estimant que le mécanisme de mise en demeure prévu à l'article L. 171-7 du code de l'environnement offre déjà une période de temps au cours de laquelle l'exploitant peut régulariser sa situation.

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

*Article 35 bis B (supprimé)
(art. L. 171-7 du code de l'environnement)*

Mise en demeure facultative en cas de manquements aux prescriptions environnementales

Objet: Cet article prévoit que la mise en demeure par l'autorité administrative compétente des exploitants qui ne respectent pas les prescriptions du code de l'environnement est facultative et non obligatoire.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article L. 171-8 du code de l'environnement prévoit qu'en cas d'inobservation des prescriptions prévues par le code de l'environnement, **l'autorité administrative met en demeure l'exploitant dans un délai qu'elle détermine**, et fixe les mesures nécessaires à prendre en cas de danger grave et imminent pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement.

Si l'exploitant ne s'est pas conformé à la mise en demeure dans le délai imparti, **l'autorité administrative peut arrêter une ou plusieurs sanctions administratives** comme la consignation d'une somme correspondant au montant des travaux ou opérations à réaliser, l'exécution des mesures en lieu et place de l'exploitant et à ses frais, la suspension du fonctionnement des installations ou la réalisation de travaux, ou encore le paiement d'une amende et d'une astreinte journalière.

L'article 35 *bis* A, inséré en séance publique au Sénat à l'initiative de notre collègue Daniel Gremillet, complète l'article L. 171-8 du code de l'environnement afin de **prévoir que la mise en demeure adressée par l'autorité administrative à l'exploitant d'une installation qui ne respecte pas les prescriptions environnementales est facultative et non plus obligatoire.**

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, considérant qu'il ne fallait pas affaiblir le dispositif de mise en demeure s'agissant de manquements susceptibles d'avoir des conséquences nocives et graves sur l'environnement.

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

*Article 35 bis C (supprimé)
(art. L. 171-7 du code de l'environnement)*

Régularisation des installations non conformes aux prescriptions environnementales

Objet : Cet article permet aux exploitants d'installations non conformes aux prescriptions environnementales de procéder, à leur initiative, à la régularisation de leur installation.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 35 *bis* C, inséré en séance publique au Sénat à l'initiative de notre collègue Daniel Gremillet, prévoit que les exploitants d'installations qui ne respectent pas les prescriptions prévues par le code de l'environnement peuvent, de leur propre initiative, **engager des démarches pour régulariser leur situation auprès de l'autorité administrative compétente.**

Dans ce cas, ils **proposent à l'autorité administrative les modalités et les délais dans lesquels ils comptent régulariser sa situation**. Celle-ci est en charge de les valider.

L'autorité administrative sursoit à la mise en demeure prévue à l'article L. 171-8 du code de l'environnement.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, considérant que rien n'empêche actuellement un exploitant d'engager, de sa propre initiative, des démarches pour régulariser sa situation, et qu'il revient à l'autorité administrative et non à l'exploitant de déterminer les modalités et le délai de la régularisation de sa situation.

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

*Article 35 bis (supprimé)
(art. L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement)*

**Réduction des délais de recours
contre les décisions relatives aux installations
classées pour la protection de l'environnement**

Objet : Cet article vise à réduire de quatre à deux mois le délai de recours par les tiers contre les décisions des autorités administratives compétentes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Les articles L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement prévoient que les décisions relatives à l'autorisation, à l'enregistrement ou à la déclaration d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), et les prescriptions dont elles peuvent faire l'objet par les préfets, **sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.**

Les articles R. 181-50 et R. 514-3-1 du même code précisent que **ces décisions peuvent être déferées à la juridiction administrative** :

- **par les demandeurs ou exploitants**, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision leur a été notifiée ;

- **par les tiers intéressés** en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente, dans un délai de quatre mois à compter de l'affichage en mairie de ces décisions ou de leur publication sur le site internet de la préfecture.

Ces délais peuvent être prolongés de deux mois en cas de recours gracieux ou hiérarchique préalable.

L'article 35 *bis*, inséré en commission spéciale au Sénat à l'initiative de nos collègues François Bonhomme et Daniel Gremillet, vise à **réduire de quatre à deux mois le délai de recours par les tiers** contre les décisions des autorités administratives compétentes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté **un amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, estimant que le délai de recours contre les décisions relatives aux ICPE avait déjà été diminué d'un an à quatre mois par le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017.

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale a maintenu la suppression de cet article.

Article 35 ter

(art. L. 181-17 et L. 514-6 du code de l'environnement)

Lutte contre les recours abusifs par les associations

Objet : Cet article prévoit de limiter les recours abusifs des associations contre les décisions relatives à des projets soumis à autorisation environnementale.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 35 *ter*, inséré en séance publique au Sénat à l'initiative de nos collègues Edouard Courtial, Daniel Gremillet et Franck Menonville, vise à **limiter les recours abusifs des associations** contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou

aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) susceptibles d'avoir des incidences sur les milieux aquatiques.

Il prévoit, à cette fin, qu'une association ne peut faire un recours contre une décision relative à une autorisation environnementale **que si elle a été créée préalablement à l'ouverture de la procédure de participation du public** relative au projet concerné.

Cet article prévoit également la possibilité pour un porteur de projet de demander au juge administratif de **condamner un requérant qui forme un recours dans des conditions qui excèdent la défense de ses intérêts légitimes** et qui lui cause un préjudice excessif.

Les associations environnementales agréées ne seraient pas concernées par cette procédure de limitation de recours abusif car présumées agir dans la limite de la défense de leurs intérêts légitimes.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté **un amendement de suppression de l'article** présenté par le rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement.

III - La position de votre commission

Les recours abusifs **peuvent poser de vrais problèmes pour les maîtres d'ouvrages**, surtout lorsqu'ils émanent d'associations créées dans le seul but de bloquer les projets en déposant des recours précontentieux et contentieux.

Les dispositions prévues par l'article 35 *ter* **permettent de lutter contre les recours abusifs** émis contre les décisions relatives aux projets faisant l'objet d'une autorisation environnementale.

Ces dispositions sont **directement inspirées de ce qui existe déjà dans le code de l'urbanisme s'agissant des recours contre les permis de construire**.

En effet, l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, introduit par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, permet au bénéficiaire du permis de demander au juge administratif de condamner l'auteur d'un recours à lui allouer des dommages et intérêts si ce recours est mis en œuvre « *dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis* ».

Par ailleurs, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme dispose qu'« *une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en*

préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ».

Étendre ces dispositions aux projets soumis à autorisation environnementale **permettrait donc de sécuriser les porteurs de projet, sans porter atteinte au droit au recours des tiers légitimes à agir**. D'autant que la limitation du droit de recours ne concernerait que les associations créées postérieurement au dépôt de la demande d'autorisation du projet, et que les associations environnementales agréées ne seraient pas concernées par cette limitation.

Votre commission spéciale a par conséquent **adopté un amendement COM-31 visant à rétablir cet article**.

Votre commission spéciale a rétabli cet article.

Article 37

*(art. L. 541-13 du code de l'environnement,
art. 19 et 34 de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016
relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration
dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable
et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels
mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015
portant nouvelle organisation territoriale de la République)*

Mutualisation de l'évaluation des anciens plans départementaux et régionaux des déchets au niveau régional

Objet : Cet article prévoit, d'une part, de rétablir la base légale obligeant l'ensemble des régions à adopter un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et, d'autre part, de confier aux commissions consultatives d'élaboration et de suivi régionales le soin d'évaluer les anciens plans déchets départementaux et régionaux.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 37 prévoit de **confier aux commissions consultatives d'élaboration et de suivi régionales le soin d'évaluer les anciens plans départementaux et régionaux de prévention et de gestion des déchets**, en vue de leur intégration dans le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) puis dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET).

En première lecture, la commission spéciale du Sénat a prévu que les départements, qui ont procédé à l'élaboration des plans déchets départementaux, **soient consultés lors de leur évaluation par les commissions régionales**.

II – Les modifications apportées par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture

En séance publique, un amendement de coordination du rapporteur a été adopté **afin de modifier l’intitulé du projet de loi.**

III – La position de votre commission

Votre commission spéciale a adopté cet article sans modification.

Article 38

(art. 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l’État ; art. 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et art. 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique)

Diverses mesures relatives aux cultes

Objet : *Cet article définit de nouvelles règles s’agissant des immeubles acquis ou reçus à titre gratuit par les associations culturelles et modifie le champ d’application du répertoire numérique des représentants d’intérêts prévu par la loi « Sapin 2 ».*

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

En première lecture, le Sénat a tout d’abord rétabli, sur la proposition de son rapporteur, la possibilité pour les associations culturelles de posséder et d’administrer tout immeuble acquis à titre gratuit, prévue par le projet de loi initial mais supprimée par l’Assemblée nationale.

Ensuite, il a modifié le code de l’urbanisme (art. L. 213-1-1), afin d’exclure du droit de préemption urbain les donations entre vifs effectuées au profit de divers organismes à but non lucratif, dont les associations culturelles.

Enfin, il a exclu les élus locaux, les membres de cabinets des autorités territoriales, ainsi que l’ensemble des fonctionnaires appelés à déposer une déclaration d’intérêts du champ d’application du répertoire numérique des représentants d’intérêts prévu par la loi « Sapin 2 ». Cette disposition a été introduite, toujours à l’initiative de votre rapporteur, en concertation avec le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), M. Jean-Louis Nadal.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, à l'initiative de notre collègue député Stanislas Guerini, rapporteur, l'Assemblée nationale est revenue sur la possibilité pour les associations culturelles de posséder et d'administrer tout immeuble acquis à titre gratuit et a supprimé les dispositions relatives au droit de préemption introduites par le Sénat.

S'agissant des mesures relatives au répertoire numérique des représentants d'intérêts, l'Assemblée nationale n'est pas revenue sur les dispositions excluant les associations culturelles de ce registre, mesure adoptée dans des termes identiques par les deux assemblées, et ce malgré de vifs débats lors de la réunion de la commission spéciale puis en séance publique. Tous les amendements de suppression de cette mesure ont été rejetés, avec les avis défavorables du rapporteur et du Gouvernement.

En revanche, s'agissant de l'exclusion des représentants d'intérêts des collectivités territoriales du champ d'application de ce même répertoire numérique, nos collègues députés ont substitué à l'abrogation de la mesure, proposée par le Sénat, le report de son entrée en vigueur de trois ans, soit au 1^{er} juillet 2021.

III - La position de votre commission

S'agissant des mesures relatives aux immeubles acquis ou reçus à titre gratuit par les associations culturelles, votre commission a estimé, suivant l'analyse de son rapporteur, qu'un débat suffisamment nourri s'était tenu en première lecture, et qu'il n'était pas utile, à ce stade, de reprendre l'ensemble de ces dispositions.

S'agissant de l'inclusion des élus locaux et fonctionnaires dans le champ d'application du répertoire numérique des représentants d'intérêts prévue par la loi « *Sapin 2* », votre commission a estimé que le report de la mesure adopté par l'Assemblée nationale constituait un compromis acceptable à ce stade, permettant en outre d'acter les difficultés de mise en œuvre de cette mesure.

Votre commission spéciale a adopté cet article sans modification.

TITRE III

UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION RENOUVELÉ

Article 40 (supprimé)

Rapports annuels du Gouvernement au Parlement

Objet : Cet article prévoit que le Gouvernement remette au Parlement des rapports annuels sur l'application de diverses dispositions.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture.

Le texte transmis au Sénat par l'Assemblée nationale prévoyait la **remise annuelle de rapports au Parlement portant sur sept thèmes différents, en lien avec les dispositifs introduits par le projet de loi**. Le septième thème relatif à la formation et à l'accompagnement des agents de l'administration avait été introduit à l'Assemblée nationale, par l'adoption d'un amendement de commission.

Le Sénat a supprimé cet article, à l'initiative de son rapporteur, lors de l'examen de ces dispositions en commission. Cette suppression était motivée par le fait que **les rapports sont rarement remis au Parlement lorsqu'ils sont demandés et que, lorsqu'ils le sont, ils permettent rarement de résoudre les problèmes qu'ils soulèvent**. L'objet de l'amendement de suppression relevait, en outre, que « *la demande de rapports prévue à l'article 40 éman[ait] du Gouvernement lui-même alors qu'il n'a pas besoin d'être habilité par la loi pour remettre des rapports au Parlement lorsqu'il le souhaite* ».

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

L'article supprimé par le Sénat a été rétabli, en commission, à l'Assemblée nationale par un amendement à l'initiative de son rapporteur, notre collègue Stanislas Guerini. La nouvelle rédaction introduite par l'amendement comporte **un huitième thème relatif aux actions entreprises par les administrations et les services publics en relation avec les usagers**.

III - La position de votre commission

Votre commission spéciale maintient les réserves émises, lors de l'examen du texte en première lecture, sur l'utilité réelle de ces demandes de rapports. Elle constate, en outre, qu'à la veille d'une possible réforme des institutions, il n'est pas souhaitable que le Parlement s'en remette entièrement au Gouvernement pour procéder à l'évaluation des politiques publiques alors même que la Constitution charge justement le Parlement de contrôler l'action du Gouvernement.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, semblait d'ailleurs partager cette idée, lors de son audition par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen du texte, en première lecture : *« J'ai toujours été étonné par ces parlementaires qui demandaient des rapports au Gouvernement pour lui démontrer qu'il avait tort : si vous demandez un rapport sur le dégrèvement de la taxe d'habitation, par exemple, celui que je commanderai à mon administration risque bien de ne pas être tout à fait négatif sur cette réforme gouvernementale... Au fond, ce travail d'évaluation doit être mené par les deux chambres. La Cour des comptes, pour sa part, utilise ce pouvoir d'évaluation des politiques publiques et elle le fait bien mais c'est davantage le rôle du Parlement d'évaluer ces politiques et de saisir en opportunité le Gouvernement, que le rôle du Gouvernement de se juger lui-même par le biais d'études d'impact ou de rapports que lui aura commandés le Parlement. Et si la Cour des comptes, pour en revenir à elle, tend à aller plus loin en la matière, c'est parce que le Parlement refuse d'exercer son pouvoir »¹.*

Pour l'ensemble des raisons évoquées, votre commission spéciale a adopté l'**amendement** de suppression (COM-32) de son rapporteur

Votre commission a supprimé cet article.

¹ Extrait du compte rendu de l'audition du 20 décembre 2017 de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, par la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

Article 40 bis
**Rapport du Gouvernement au Parlement
sur la surtransposition de directives**

Objet : Cet article prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la surtransposition de directives.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 40 *bis* a été introduit par un amendement de séance déposé par le Gouvernement sur avis favorable du rapporteur de la commission, notre collègue député Stanislas Guerini. Il tendait à prévoir la remise par le Gouvernement, avant le 1^{er} juin 2019, au Parlement d'un **rapport relatif aux mesures législatives ou réglementaires allant au-delà des exigences minimales du droit de l'Union européenne**. Il est pour cela prévu que le Gouvernement recueille l'avis des parties prenantes et identifie les moyens de remédier aux surtranspositions inutiles ou injustifiées.

Le Sénat avait supprimé ces dispositions lors de l'examen de l'article 40 *bis* du projet de loi en première lecture, en commission, par l'adoption d'un amendement de votre rapporteur. Outre les réserves habituellement formulées à l'encontre des demandes de rapports, *a fortiori* lorsqu'elles émanent du Gouvernement lui-même, votre rapporteur soulignait que l'article 40 *bis* du projet de loi n'ajoutait rien à certains engagements déjà pris par le Gouvernement en matière de surtransposition et reportait même d'un an la remise d'un rapport sur le sujet.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et la position de votre commission

L'article 40 *bis* a été réintroduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, en commission, à l'initiative de son rapporteur, M. Stanislas Guerini.

Votre commission spéciale n'a pas souhaité modifier ces dispositions en nouvelle lecture.

Article 41 (supprimé)
**Contenu des rapports d'évaluation
des expérimentations prévues par le projet de loi**

Objet: Cet article précise le contenu des rapports d'évaluation des expérimentations.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 41 a été introduit par l'Assemblée nationale avec l'adoption en commission d'un amendement déposé par notre collègue député, Stanislas Guerini, rapporteur. Il tendait à ce que **les rapports d'évaluation des expérimentations prévues par divers articles du projet de loi rendent compte des conditions dans lesquelles les personnes intéressées ont participé à ces évaluations.**

Le Sénat avait supprimé ces dispositions lors de l'examen de l'article 41 du projet de loi par la procédure de législation en commission, en première lecture. À l'initiative de la suppression, votre rapporteur constatait, certes, la nécessité d'établir des rapports à l'issue d'expérimentations, mais relevait que **le dispositif introduit par l'article 41 ne semblait pas répondre à l'objectif recherché** puisque rendre compte de l'association des parties prenantes, *a posteriori*, par l'intermédiaire du rapport d'évaluation, ne contraignait pas le Gouvernement à effectuer cette association.

Il estimait, en outre, que ces précisions ne sont pas du domaine législatif.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et la position de votre commission spéciale

L'article 41 a été réintroduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, en commission, à l'initiative de son rapporteur, notre collègue Stanislas Guerini puis complété en séance, à son initiative également.

Pour les raisons qui l'on conduit à supprimer l'article 41, une première fois, en première lecture, **votre commission spéciale a donc de nouveau adopté un amendement de suppression du présent article (COM-33).**

Votre commission a supprimé cet article.

Article 42 (supprimé)

**Demande de compte rendu sur la participation
des personnes intéressées à l'élaboration des ordonnances
issues des habilitations prévues par le projet de loi**

Objet : Cet article propose d'intégrer un compte rendu sur l'association des personnes intéressées à l'élaboration des ordonnances issues des habilitations prévues par le projet de loi.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 42 a été introduit par l'Assemblée nationale avec l'adoption, en commission, d'un amendement déposé par notre collègue député, Stanislas Guerini, rapporteur. Cet article était le pendant de l'article 41 du projet de loi pour les articles habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances.

Souffrant exactement des mêmes griefs que l'article 41, l'article 42 avait également été supprimé lors de son examen par le Sénat, en première lecture, par la procédure de législation en commission.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et la position de votre commission

Comme l'article 41, l'article 42 a été réintroduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, en commission, à l'initiative de son rapporteur, notre collègue Stanislas Guerini, puis complété en séance, à son initiative également.

Pour les raisons qui l'on conduit à supprimer l'article 42, une première fois, en première lecture, **vostra commission a donc de nouveau adopté un amendement de suppression du présent article (COM-34).**

Vostra commission a supprimé cet article.

Article 43

**Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement
sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration
vaut acceptation ainsi que ses exceptions**

Objet : Cet article prévoit la remise d'un rapport sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation et ses exceptions.

I – Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article 43 du projet de loi a été introduit à l'Assemblée nationale, en première lecture, par l'adoption d'un amendement déposé par notre collègue député Julien Aubert en commission. Il tendait à **prévoir la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la loi, sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation** et ses exceptions, introduit à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, par l'ordonnance du 23 octobre 2015¹.

Le Sénat a supprimé cet article par l'adoption d'un amendement à l'initiative de son rapporteur lors de l'examen de ces dispositions en commission. Comme pour l'article 40 du projet de loi, cette suppression était motivée par le fait que les rapports sont rarement remis au Parlement lorsqu'ils sont demandés et que, lorsqu'ils le sont, ils permettent rarement de résoudre les problèmes qu'ils soulèvent.

II – Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et la position de votre commission

L'article supprimé par le Sénat a été rétabli, en commission, à l'Assemblée nationale par un amendement à l'initiative de notre collègue député Christophe Naegelen et plusieurs de ses collègues du groupe UDI, Agir et Indépendants.

Votre commission spéciale n'a pas souhaité modifier ces dispositions en nouvelle lecture.

¹ Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

Article 46 (supprimé)
**Évaluation de la mise en œuvre de diverses dispositions
du projet de loi par la Cour des comptes**

Objet : Cet article propose une évaluation de la mise en œuvre de diverses dispositions du projet de loi par la Cour des comptes.

I - Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

L'article examiné par le Sénat, en première lecture, avait été introduit par l'Assemblée nationale par un amendement de séance déposé par notre collègue député Laurent Saint-Martin. Il tendait à **prévoir une évaluation comptable et financière par la Cour des comptes de diverses dispositions du projet de loi**, transmise au Parlement.

Le Sénat avait supprimé ces dispositions lors de l'examen de l'article 46 du projet de loi par la procédure de législation en commission, en première lecture. Votre rapporteur, à l'initiative de la suppression, avait relevé que ces demandes de rapport ont été introduites dans le projet de loi sans consultation de la Cour des comptes, alors que la surcharge de moyens que nécessite la réalisation de tels rapports pouvait porter atteinte à l'équilibre des missions confiées à la Cour par l'article 47-2 de la Constitution. **Votre rapporteur rappelait, en outre, le caractère constitutionnel de cet équilibre. Il soulignait également que l'administration dispose d'un certain nombre d'organes de contrôle à même de réaliser les rapports demandés et que le Parlement pouvait recourir au concours de la Cour des comptes dans le respect des règles fixées par la loi organique.**

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

L'Assemblée nationale **semble avoir, en partie, pris en compte les arguments ayant conduit à la suppression de l'article 46 du projet de loi par le Sénat en première lecture. Certes, elle a réintroduit cet article en nouvelle lecture** par un amendement de commission à l'initiative des membres du groupe La république en Marche, mais elle a sensiblement fait diminuer le nombre de dispositions du projet de loi concernées par ces rapports (passant de 15 à 6) et a prévu un délai d'élaboration plus long de six mois.

III - La position de votre commission

Malgré les modifications apportées à l'article 46 du projet de loi tel que réintroduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, **votre rapporteur considère qu'il souffre des mêmes griefs ayant conduit à la suppression de ce même article 46 en première lecture**, au Sénat. Il constate que la demande de tels rapports, par l'intermédiaire de dispositions législatives « ordinaires », représente un contournement des dispositions organiques fixant les modalités de saisine de la Cour des comptes par le Parlement alors que **ces dispositions organiques ont pour objet de garantir l'impératif constitutionnel d'équilibre entre les différentes missions de la Cour**.

Votre commission a donc adopté un **amendement** de suppression du présent article (COM-35).

Votre commission a supprimé cet article.

Intitulé du projet de loi

Par un amendement déposé conjointement par ses rapporteurs et adopté en séance, en première lecture, **votre commission avait souhaité doter le projet de loi d'un intitulé correspondant mieux à son contenu** : « *Projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public* ».

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a souhaité réintroduire l'intitulé du projet de loi initial : « *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance* ».

Par souci de consensus, votre commission n'est pas revenue sur ce choix en nouvelle lecture.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Jean-François Husson, président. – Après l'échec de la commission mixte paritaire qui s'est tenue au Sénat le 4 avril dernier, dans des conditions que nous avons tous regrettées, nous examinons une dernière fois le texte adopté par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, le 26 juin dernier. Seulement 39 amendements ont été déposés, dont 24 par nos rapporteurs. Ce chiffre exprime la volonté de compromis du Sénat, alors que 68 articles restent encore en discussion à ce stade de la navette.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Ce texte avait suscité beaucoup d'attente avant même son dépôt. En première lecture, et malgré une certaine déception quant à son véritable contenu, nous avons choisi de l'aborder sans a priori, de manière constructive, pour le rendre plus opérant et lui donner une cohérence qui lui faisait défaut.

Derrière l'échec de la commission mixte paritaire, il y a, d'une part, certains désaccords de fond, non réglés à ce stade, et, d'autre part, un effort insuffisant pour aboutir à des compromis, qui, pourtant, ne nous semblent pas hors d'atteinte. C'est dans cet état d'esprit que nous avons abordé cette nouvelle lecture, avec l'espoir de continuer à améliorer les dispositions qui méritent de l'être.

L'Assemblée nationale a rétabli le texte de l'article 2, créant un « droit à l'erreur » et un « droit au contrôle », tel qu'issu de ses travaux en première lecture, sans vraiment examiner le travail du Sénat. Je le regrette. Nous avons proposé une série d'ajustements pour préciser le dispositif, l'ouvrir davantage et le rendre plus incitatif. Je ne vois aucune raison de ne pas rétablir ces apports.

Comme on pouvait s'y attendre, l'Assemblée nationale a également supprimé l'extension du bénéfice du droit à l'erreur aux collectivités territoriales prévue à l'article 2 bis A, un sujet qui avait cristallisé une partie des débats en CMP. Je demeure convaincue de l'utilité de cette disposition. Le dispositif initial n'en serait absolument pas dévoyé, comme on nous l'oppose, car le droit à l'erreur s'exercerait dans les conditions du droit commun. Dans un esprit de compromis, je vous proposerai de réserver le bénéfice de cette disposition aux communes de moins de 3 500 habitants ou aux établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 500 habitants. Si nous voulons vraiment que cette mesure soit adoptée, il faut faire des concessions !

Par ailleurs, nous pouvons nous féliciter de l'adoption par l'Assemblée nationale du report de trois ans de l'inclusion des élus locaux et fonctionnaires dans le champ d'application du répertoire numérique des représentants d'intérêts prévu par la loi Sapin 2. Ce report constitue un compromis très satisfaisant et permet d'acter les difficultés de mise en œuvre du dispositif voté en 2016. Cette avancée est bien à mettre au crédit du Sénat, dans le cadre d'un travail de fond mené de concert avec le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Si la CMP n'a pas abouti, ce n'est pas à cause des dispositions fiscales du texte.

Tout d'abord, plusieurs articles ont fait l'objet d'une adoption conforme en première lecture, notamment ceux qui concernent la réduction de l'intérêt de retard ou la non-application des sanctions en matière douanière et de contributions indirectes lorsque le contribuable est de bonne foi. Mais ces dispositions n'ont rien de particulièrement ambitieux : le droit à l'erreur existe depuis longtemps en matière fiscale et la diminution de l'intérêt de retard est une simple mesure d'incitation au civisme fiscal, et non un nouveau « droit à l'erreur ».

L'article 4, également adopté conforme en première lecture, contient l'avancée la plus substantielle du texte en faveur des contribuables, la « garantie fiscale ». Nous sommes tombés d'accord avec les députés pour inscrire, dans la loi, cette disposition prévoyant que tout point examiné lors d'un contrôle fiscal et n'ayant pas fait l'objet d'un redressement serait considéré comme validé par l'administration, y compris tacitement : cela semble être la moindre des choses, mais il se trouve que ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Dans le même esprit, le Sénat avait adopté un article 4 bis A, précisant que le courrier adressé au contribuable à l'issue du contrôle mentionnerait les points ayant fait l'objet de rectifications, mais aussi les points contrôlés n'ayant pas fait l'objet de rectifications. Les députés ont adopté ce dispositif en nouvelle lecture, avec un amendement du Gouvernement prévoyant que les points contrôlés sont les mêmes que ceux auxquels s'applique la garantie fiscale. Cette clarification est bienvenue : elle sauvegarde l'esprit de la garantie fiscale, tout en écartant le risque d'une interprétation excessivement large. En contrepartie de cette nouvelle disposition, un effort de transparence de la part de l'administration fiscale s'impose. Nous y serons très attentifs.

D'autres dispositions introduites par le Sénat ont été reprises par les députés. En outre, le Gouvernement a renoncé à supprimer, en seconde délibération, la dispense d'obligation de télé-déclaration pour les contribuables résidant dans une zone blanche, introduite par le Sénat à l'article 3 bis AAA.

Toujours par esprit de compromis, nous proposons de ne pas rétablir trois articles introduits par le Sénat et supprimés par l'Assemblée nationale : l'article 3 bis AA – qui assouplissait les obligations déclaratives pour bénéficier du taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation, cet assouplissement étant déjà permis par la doctrine – ; l'article 4 quinquies – qui assouplissait les obligations déclaratives pour bénéficier du pacte « Dutreil », le Gouvernement s'étant formellement engagé à traiter le problème dans le cadre de l'examen de la loi PACTE ou du prochain projet de loi de finances – ; et enfin l'article 6 bis – qui étendait la présomption de bonne foi des distributeurs de carburant « sous condition d'emploi », extension qui était sans doute trop imprécise pour être réellement applicable.

À l'initiative du Gouvernement, les députés ont supprimé les dispositions prévoyant, à l'article 4 bis AA, la non-application des amendes administratives pour les PME de moins de 21 salariés dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source. Nous reviendrons sur le sujet à l'occasion de l'examen d'un amendement de notre collègue Élisabeth Lamure.

Trois points de désaccord demeurent sur les dispositifs fiscaux. Sur chacun d'entre eux, un compromis est possible.

En premier lieu, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 4 bis B, introduit par le Sénat, qui prévoyait la publication des réponses de l'administration aux demandes de rescrits ayant une portée générale et impersonnelle, estimant son champ trop large et s'en remettant aux engagements pris par l'administration sur la question. Nous proposons de le rétablir, mais dans une rédaction limitée aux demandes présentant un « intérêt » général, ce qui laisse à l'administration une plus grande marge d'appréciation, sans pour autant se contenter du statu quo.

En deuxième lieu, le Sénat avait assorti le dispositif de l'article 4 ter qui prévoit l'ouverture au public de l'ensemble des données relatives aux transactions immobilières, d'une série de garanties nécessaires à la protection de la vie privée qui existent dans le droit en vigueur et qui auraient été supprimées. Nous proposerons de rétablir ces garanties, supprimées par l'Assemblée nationale, en conservant tout ce qui concerne l'anonymat des propriétaires. L'impossibilité d'effectuer des recoupements avec d'autres données semble en revanche impraticable dans le cadre d'un système d'open data.

En troisième lieu, le Sénat avait précisé l'habilitation initialement prévue à l'article 7 s'agissant de la « relation de confiance », jugée trop vague, afin de garantir, notamment, un accompagnement des entreprises dans leurs obligations déclaratives, en cours d'exercice, et une composition mixte des équipes chargées de la relation de confiance. Les députés ont choisi de rétablir le texte initial ; c'est insuffisant pour garantir que l'esprit de la relation de confiance ne soit pas détourné. Nous proposons donc le maintien du texte du Sénat, tout en conservant un apport des députés : la « labellisation », par l'administration, des sociétés engagées dans la relation de confiance.

Les dispositions touchant aux affaires sociales visent notamment à développer la médiation au sein des Urssaf, du régime agricole et des branches vieillesse et maladie du régime général. Dans le cadre de la procédure de législation en commission, la commission spéciale a adopté plusieurs amendements pour préciser ces dispositions. Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a créé un dispositif de médiation harmonisé pour les branches du régime général de la sécurité sociale, y compris la branche recouvrement, laissant persister le dispositif propre au régime agricole. Ce dispositif tient compte des garanties que nous avons souhaité apporter.

En première lecture, nous avons choisi d'encadrer davantage l'expérimentation d'un régime dérogatoire au droit du travail pour permettre la mise en place de prestations de relayage des proches aidants. L'Assemblée nationale est revenue à son texte ; je proposerai de rétablir le nôtre.

Je proposerai également le rétablissement de l'article visant à moduler le montant de l'annulation des exonérations de cotisations sociales encourue par l'employeur lorsqu'il omet de déclarer certaines heures supplémentaires ou qu'une prestation de service est requalifiée en travail salarié.

Enfin, je proposerai, à nouveau, la suppression de l'habilitation demandée par le Gouvernement pour réformer par ordonnance les règles régissant les modes d'accueil du jeune enfant. Il s'agit d'un cavalier législatif et le champ de l'habilitation est excessivement large.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Ce texte, je l'ai déjà dit, ne bouleversera pas la relation entre les usagers et l'administration. Il comporte certaines avancées, mais tient plus du slogan et de l'effet d'annonce que de la révolution copernicienne promise par le Gouvernement.

En première lecture, nous avons cherché à atténuer son côté « fourre-tout », à l'ancrer davantage dans la réalité et à le délester d'articles à la portée uniquement déclaratoire ou de demandes de rapports parfaitement inutiles. Nous avons aussi cherché à faire valoir les prérogatives du Parlement par un contrôle rigoureux de la durée et du champ des très nombreuses habilitations à légiférer par ordonnance qu'il comportait.

J'avais déploré que le Gouvernement ne dise rien des moyens humains et matériels ou des actions de formation supplémentaires appelés par certaines des procédures proposées. C'est un des angles morts du texte.

Malgré tout, nous avons joué le jeu. Mais, en dépit de notre volonté d'aboutir et du caractère très consensuel du projet de loi, les députés ont choisi de faire échouer la commission mixte paritaire, en se fondant sur deux éléments : l'un – le droit à l'erreur pour les collectivités – figurait dans le texte ; l'autre – les éoliennes en mer – n'y figurait même pas !

Nous aurions pu choisir, en réponse, d'opposer la même fin de non-recevoir aux députés, en présentant une question préalable. Nous avons préféré vous proposer de réintroduire les points les plus saillants du texte du Sénat, à la fois pour marquer notre incompréhension face à l'impossibilité de trouver un compromis sur un tel texte et parce que nous ne désespérons pas que les députés finissent par nous entendre... L'espoir fait vivre !

À l'article 10, relatif au rescrit, l'Assemblée nationale a souhaité améliorer les procédures sectorielles introduites au Sénat, en y joignant certains garde-fous procéduraux. Cela va dans le bon sens. En revanche, de nombreuses procédures inédites de rescrits ont été ajoutées, ce qui interroge quant au respect de la règle de l'« entonnoir ». Cet ajout, à un stade avancé de la procédure législative, ne nous permet pas de contrôler le bien-fondé et la qualité de ces dispositions. Nous proposerons donc leur suppression.

À l'article 31, concernant le rescrit en matière juridictionnelle, je proposerai de conserver le dispositif du Gouvernement, rétabli par l'Assemblée nationale, tout en précisant son champ d'application. Le bénéfice de l'expérimentation serait réservé aux décisions administratives non réglementaires relatives aux déclarations d'utilité publique et aux déclarations d'insalubrité, ce qui permettrait de répondre aux griefs selon lesquels la procédure risquerait d'encourager les saisines systématiques et d'accroître la charge des juridictions administratives.

Les députés ont rétabli l'intégralité de leur texte sur le certificat d'information, à l'article 12, supprimant tant l'extension à tout usager exerçant ou souhaitant exercer une activité, que l'obligation pour l'administration de l'orienter, si besoin, vers d'autres interlocuteurs dans le mois suivant sa demande, ainsi que le plafonnement du délai de réponse à trois mois. Je vous proposerai, au moins, de rétablir ce dernier point. Le plus souvent, l'administration disposera du document « sur étagère », sans nécessité d'interpréter le droit. Le délai de trois mois me paraît donc suffisant.

L'Assemblée nationale a souhaité rétablir sa version du texte s'agissant de l'opposabilité des circulaires. Le Sénat avait supprimé le recours à une périphrase pour définir les circulaires applicables et aligné le régime des notes administratives interprétant le droit sur celui des circulaires. Je ne souhaite pas revenir sur les modifications introduites en nouvelle lecture, même si je les regrette ; espérons que le justiciable aura le goût des périphrases et que le juge administratif aura la présence d'esprit d'éliminer les « fausses notes » de l'administration, en les requalifiant en circulaires.

Les députés ont également rétabli leur texte à l'article 15 bis, relatif à la désignation de référents uniques dotés d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public, alors même que nous leur avons fait part de réelles difficultés de mise en œuvre sur le terrain. Je proposerai à nouveau une rédaction de compromis, permettant qu'aucun participant à une telle structure ne soit contraint par le nouveau dispositif du référent unique, tout en préservant l'apport de l'Assemblée nationale.

À l'article 16, concernant l'expérimentation d'un plafonnement de la durée cumulée des contrôles administratifs sur les PME, les députés ont supprimé la modulation de durée que nous avons introduite au bénéfice des TPE, invoquant la complexité de sa mise en œuvre. Cet argument n'est pas recevable. Je proposerai donc le rétablissement du plafond de six mois pour les TPE.

À l'article 19, les députés sont revenus à la rédaction qu'ils avaient adoptée : l'accord des chambres régionales pour se lancer dans l'expérimentation de transferts de compétences et de personnels des chambres d'agriculture départementales. Je proposerai de rétablir la rédaction du Sénat, car je crois en la capacité des acteurs territoriaux à s'organiser de la meilleure façon possible. Ceux qui souhaitent se lancer dans l'expérimentation relative aux transferts de compétence et de personnel le pourront. Là où les chambres départementales seront en désaccord, l'expérimentation ne pourra avoir lieu. C'est du bon sens ! Et c'est une démarche davantage conforme à l'idée d'expérimentation. Je proposerai également de revenir à notre rédaction pour l'expérimentation confiant une nouvelle mission d'information aux chambres d'agriculture, car il convient que l'ordonnance décrive les conditions de financement de cette expérimentation.

Au même article, les députés ont inséré un paragraphe érigeant au niveau législatif des dispositions d'ordre réglementaire annulées par le Conseil d'État, portant sur l'exercice, par les chambres régionales, de certaines compétences « au bénéfice des chambres départementales ». Dans un esprit d'ouverture, je ne proposerai pas de revenir sur ce point.

En matière de construction, les députés ont rétabli, à l'article 26, le délai de 18 mois pour rédiger l'ordonnance relative au « permis de faire ». Le Gouvernement a confirmé sans ambiguïté qu'il mènerait une large concertation. Le degré de technicité et la sensibilité du sujet me paraissent, en définitive, justifier un tel délai.

Je ne proposerai pas de rétablir l'expérimentation, supprimée par les députés, d'un référent unique pour les maîtres d'ouvrage lors de l'instruction par plusieurs services d'un projet d'activité, d'installation, d'ouvrage ou de travaux, considérant que la demande était déjà très largement satisfaite par l'autorisation environnementale unique..

S'agissant de l'enseignement supérieur, à l'article 28, les députés ont confirmé le délai d'habilitation fixé à six mois par le Sénat. Ils ont sécurisé les modalités de sortie de l'expérimentation des regroupements en vue de répondre aux inquiétudes des établissements qui avaient motivé l'adoption, au Sénat, de l'article 28 bis. L'équilibre trouvé est satisfaisant.

Concernant la consultation du public sur les projets ayant une incidence sur l'environnement, les députés ont rétabli, à l'initiative du Gouvernement, l'expérimentation visant à substituer à l'enquête publique une consultation par voie électronique pour les projets ayant donné lieu à une concertation préalable sous l'égide d'un garant. Toutefois, au lieu de revenir au texte initial, qui limitait cette expérimentation aux seuls projets nécessaires à l'exercice d'une activité agricole, ils l'ont élargie à l'ensemble des projets soumis à autorisation environnementale. Nous sommes nombreux, au Sénat, à nous être opposés, en première lecture, au remplacement de l'enquête publique par une simple consultation par voie électronique. L'enquête publique est nécessaire pour permettre l'acceptabilité des projets. Je proposerai donc, à nouveau, la suppression de cette expérimentation.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à ratifier l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale. Ce procédé porte atteinte aux droits du Parlement, qui ne dispose pas du temps nécessaire pour effectuer l'examen du texte et y apporter, si besoin, des modifications. Je proposerai, en conséquence, un amendement de suppression.

Je proposerai, enfin, le rétablissement de l'article 35 ter, qui vise à lutter contre les recours abusifs formés par les associations à l'encontre des décisions relatives aux projets soumis à autorisation environnementale. Les recours abusifs peuvent poser de véritables problèmes aux maîtres d'ouvrage. Le dispositif proposé par cet article est proportionné ; il s'inspire directement des dispositions prévues par le code de l'urbanisme s'agissant des permis de construire.

L'article 34, relatif aux énergies marines renouvelables, aura fait couler beaucoup d'encre et contribué à faire couler, aussi, la CMP... Le Gouvernement avait tenté, au Sénat, d'introduire dans cet article initialement consensuel une disposition permettant de renégocier, sous la menace d'une annulation, le prix des six parcs d'éoliennes en mer déjà attribués en 2012 et 2014. Fort logiquement, le Sénat avait rejeté cet amendement déposé tardivement et suscitant de vives inquiétudes.

Le 20 juin dernier, le Président de la République a annoncé l'aboutissement des négociations avec les lauréats, que nous avons appelées de nos vœux : le développement des six parcs a été confirmé, avec un engagement des industriels à réduire de 30 % les tarifs de mise en service, permettant, selon le Gouvernement, de faire baisser le coût du soutien public de 40 %, soit environ 15 milliards d'euros sur les vingt ans des contrats d'achat.

Si l'on peut se réjouir d'un tel résultat, qui est à vrai dire une moindre dépense plutôt qu'une économie et dont je rappelle que chacun d'entre nous, en tant que consommateur d'énergie, la paie sur sa facture, la gestion du dossier par le Gouvernement interpelle. Sur la forme, un amendement tombe du ciel, le dispositif est sans cesse retouché, ce qui engendre une très grande incertitude pour la filière et les territoires concernés, puis la mesure est réintroduite à la faveur d'une nouvelle lecture dont il appartiendra au Conseil constitutionnel, le cas échéant, de dire si elle est conforme à la procédure, l'histoire n'est peut-être pas finie ... Sur le fond, pourquoi le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont-ils maintenu la disposition dans le texte alors que les négociations avaient abouti ? En droit, il sera donc toujours possible à l'État d'annuler les décisions d'attribution jusqu'à la signature du contrat d'achat.

La plus grande opacité demeure sur les conditions de cette négociation. Si la confidentialité de certaines données peut s'entendre, nous ne savons rien sur la façon dont l'accord avec les consortiums a été finalisé, et donc de son irréversibilité : un engagement écrit et opposable à chacune des parties a-t-il été signé ? Nous ne savons rien non plus de ses conséquences éventuelles sur l'emploi et sur la filière industrielle, ou encore de la façon dont les économies annoncées ont été calculées.

Ces économies seront peut-être substantielles, mais il s'agit, au moins en partie, d'un trompe-l'œil puisque le coût du raccordement, auparavant intégré dans le tarif d'achat car financé par les producteurs, sera désormais couvert par le tarif d'utilisation des réseaux, représentant un tiers de la facture des consommateurs d'électricité. De même, l'utilisation ou l'occupation du domaine public à titre gratuit pour ces projets – une nouveauté – occasionnera une perte de recettes publiques non évaluée. Enfin, la possibilité de revenir sur des accords déjà conclus est contradictoire avec la volonté affichée par le Gouvernement d'établir un climat de confiance et de sécurité juridique, et susceptible de faire fuir les investisseurs. Il est à craindre, en particulier, que certains candidats potentiels à l'appel d'offres au large de Dunkerque soient échaudés par de telles pratiques et ne présentent finalement pas d'offre. La pression concurrentielle en serait réduite d'autant et le prix de sortie pourrait être plus élevé qu'espéré, les économies générées d'un côté pouvant alors être partiellement perdues de l'autre...

Nombre des objections exprimées en première lecture restent donc valables : dans un État de droit, le Gouvernement ne devrait pas pouvoir revenir sur la parole de l'État ; de même, l'incertitude sur ces six parcs et sur la constitution d'une filière industrielle française n'est pas définitivement levée.

Pour autant, je ne proposerai pas de revenir sur la rédaction de l'article, pour prendre acte du résultat favorable de la négociation et considérant que le débat a déjà eu lieu, sur le fond, en première lecture.

À l'article 34 quinquies, l'Assemblée nationale a conservé notre dispositif sur la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour les réseaux publics d'électricité, sans retenir son extension au gaz. Nous avons souhaité anticiper des difficultés qui pourraient se présenter à l'avenir. Nous pourrions toujours y revenir, au besoin, en temps utile.

Enfin, j'ai exprimé mon rejet profond de toutes les demandes de rapports. La plupart du temps, ces rapports sont oubliés par le Gouvernement et, quand l'un d'eux finit par nous être remis, il s'échoue dans une armoire ! Sans surprise, la plupart des demandes ont été rétablies. Dans un souci de consensus, je proposerai d'en conserver certaines, mais d'écarter les demandes les plus inutiles ou problématiques.

Mme Michelle Meunier. – Merci à nos rapporteurs pour la qualité et l'exhaustivité de ce rapport. Effectivement, la commission mixte paritaire a été un choc. L'attitude de nos collègues députés, nous faisant comprendre que tout pouvait se passer ailleurs, et sans notre concours, est tout simplement inqualifiable. Mme Pascale Gruny l'a dit, ce texte a suscité beaucoup d'attentes au départ et n'engendre que déception à l'arrivée. Mais je reprends à mon compte l'idée d'ouverture et de compromis. C'est dans cet état d'esprit que mon groupe aborde cette nouvelle lecture. Nous suivrons les propositions des rapporteurs, notamment s'agissant de la suppression de l'article 26 bis, du relayage pour les aidants ou des enquêtes publiques. Nous reviendrons sur la suppression de l'alinéa 2 à l'article 38, auquel nous sommes très attachés.

M. Jean-François Husson, président. – Nous nous replongeons effectivement dans ce texte avec l'état d'esprit qui nous a animés jusqu'à présent et la volonté d'aboutir. Dans la lignée des propos que j'ai entendus de la bouche du Président de la République au Congrès de Versailles, je dirai que si nous voulons que le bicamérisme vive bien, il faut le démontrer en acte, non en parole !

EXAMEN DES ARTICLES

M. Jean-François Husson, président. – Nous avons proposé un nouvel intitulé pour le projet de loi, refusé par l'Assemblée nationale. Nous n'avons pas voulu revenir sur cette question.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Conformément au texte adopté par le Sénat en première lecture, l'amendement n° **COM-9** prévoit expressément que l'administration est tenue d'inviter un usager à régulariser sa situation, si elle s'aperçoit d'une erreur entrant dans le champ du droit à régularisation en cas d'erreur.

L'amendement n° COM-9 est adopté.

Mme Angèle Prévaille. – L'amendement n° **COM-2** tend à rétablir la disposition adoptée par le Sénat en première lecture pour garantir que le droit à l'erreur s'applique aux règles de la politique agricole commune, pour les volets définis par les États membres.

Mme Pascale Gruny. – Je comprends l'intention des auteurs, mais cette précision est inutile, les sanctions prises en application de la PAC et laissées à l'appréciation des États membres étant déjà incluses dans le champ du droit à l'erreur. Retrait, ou avis défavorable.

Mme Angèle Prévaille. – Je maintiens l'amendement.

L'amendement n° COM-2 n'est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° **COM-10** réintroduit la définition de la fraude applicable au droit à l'erreur, votée par nos soins en première lecture et supprimée par l'Assemblée nationale, en reprenant, sous réserve d'adaptations, une définition déjà éprouvée en matière fiscale.

Il est nécessaire de qualifier la notion de fraude dans la mesure où elle constitue, tout comme la mauvaise foi, l'un des deux cas dans lesquels une sanction pourra être mise en œuvre sans invitation pour l'usager de l'administration à régulariser sa situation.

L'amendement n° COM-10 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° **COM-11** supprime la référence au respect des conventions internationales, en application de l'article 55 de la Constitution.

L'amendement n° COM-11 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – S'agissant du droit au contrôle, l'amendement n° **COM-12** fixe, conformément au texte adopté par le Sénat en première lecture, un délai maximum de six mois dans lequel l'administration doit procéder au contrôle sollicité par l'usager. L'administration peut toujours refuser de façon discrétionnaire une demande de contrôle si ce dernier conduit à compromettre son bon fonctionnement.

L'amendement n° COM-12 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° **COM-13** rétablit une précision supprimée par l'Assemblée nationale et tendant à prévoir que les « conclusions expresses », rédigées à l'issue d'un contrôle réalisé par l'administration à la demande d'un usager, ne sont opposables que si cette dernière a pu se prononcer en toute connaissance de cause, reprenant une formulation de l'article 4 du projet de loi.

L'amendement n° COM-13 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 bis A (Supprimé)

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° **COM-14** vise à rétablir le dispositif, introduit en première lecture au Sénat et supprimé par l'Assemblée nationale, tendant à étendre le bénéfice du droit à régularisation en cas d'erreur aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Nous proposons une rédaction de compromis, limitant le bénéfice de cette disposition aux communes de moins de 3 500 habitants et aux EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 500 habitants.

Mme Sylvie Vermeillet. – *Aucun seuil n'est fixé pour les administrés ou les entreprises ; il doit en être ainsi pour les collectivités. Je déposerai un amendement de séance en ce sens, comme je l'ai fait en première lecture.*

M. Jean-François Husson, président. – *J'ai expliqué la position que nous défendons, à un stade de la procédure où nous n'avons plus beaucoup de marge de manœuvre. Si nous ne faisons pas preuve de souplesse, l'Assemblée nationale reprendra son texte.*

Mme Nathalie Delattre. – *Je comprends cette volonté de compromis, mais n'introduit-on pas, ici, une inégalité entre citoyens ?*

Mme Christine Lavarde. – *La loi est parfois très complexe à interpréter et nous n'obtenons pas toujours de réponses claires des ministères. Les grandes collectivités peuvent commettre des erreurs de ce fait. Il serait légitime qu'elles bénéficient, elles aussi, du droit à l'erreur.*

Mme Élisabeth Lamure. – *Je ne m'opposerai pas à cet amendement de repli, mais mon premier mouvement est en faveur d'une absence de seuil. Depuis la CMP, tous les maires que j'ai rencontrés sont ulcérés de voir que les collectivités, contrairement aux citoyens et aux entreprises, n'auraient pas le droit à l'erreur.*

Mme Dominique Vérien. – *Avez-vous discuté avec le Gouvernement ? L'échec de la CMP n'est pas toujours du fait des députés... Quitte à prévoir un droit à l'erreur pour les collectivités, autant ne pas mettre de seuil !*

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – *En CMP, nous avons bien senti qu'aucune discussion n'était possible sur le sujet. Depuis, j'ai interrogé un député ; il m'a expliqué que les représentants de l'Assemblée nationale à la CMP attendaient les amendements du Gouvernement. C'est clair et net !*

Les seuils s'appliquent aux collectivités, non aux citoyens, et il en existe déjà, par exemple pour les entreprises. On peut considérer que des collectivités plus importantes, du fait de leurs moyens en personnel, seront en capacité de mieux interpréter la loi. Cet amendement est de toute façon un amendement de repli.

Mme Sylvie Vermeillet. – *Je serai favorable à cette disposition par défaut, mais elle ne me semble pas juste pour l'ensemble des collectivités. J'ai eu l'occasion de discuter brièvement du sujet avec Gérald Darmanin, qui m'a indiqué ne pas vouloir stigmatiser les collectivités dans ce projet de loi. Ce n'est donc pas une question de seuil !*

M. Jean-François Husson, président. – *Profitons du débat en séance pour bien réexpliquer notre position, car, probablement, certains ont pris une posture dans la discussion, avec la volonté de ne rien faire, donc de ne pas écouter et de ne pas comprendre. Je crois, comme vous, qu'il y a un vrai sujet autour des collectivités. Aujourd'hui, le mécontentement est grand : les élus ne se sentent ni écoutés ni respectés.*

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – *Je préfère que nous maintenions le seuil ; nous pourrions toujours le supprimer en séance si nous sentons le Gouvernement ouvert sur la question.*

L'amendement n° COM-14 est adopté et l'article 2 bis A rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 bis B

L'article 2 bis B est adopté sans modification.

Article 2 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – *L'amendement n° COM-15 tend à supprimer l'article 2 bis, rétabli par l'Assemblée nationale dans la version issue de ses travaux en première lecture et prévoyant que l'absence d'une pièce non essentielle à l'appui d'une demande d'attribution de droits ne peut conduire l'administration à suspendre l'examen du dossier. Nous estimons que la coexistence de plusieurs dispositifs proches, voire concurrents n'est pas de nature à clarifier les procédures pour l'usager, ni à garantir la célérité du traitement des demandes.*

Mme Christine Lavarde. – *J'ai l'impression que ce dispositif existe déjà. S'il manque un élément dans un dossier de naturalisation lors du dépôt, le processus ne va pas s'arrêter pour autant ! Le demandeur sera convoqué à l'entretien. Il lui sera juste demandé de se présenter avec le document manquant.*

L'amendement n° COM-15 est adopté.

L'article 2 bis est supprimé.

Article 3 bis AAA

L'article 3 bis AAA est adopté sans modification.

Article 3 bis AA (Supprimé)

L'article 3 bis AA demeure supprimé.

Article 4 bis AA

Mme Élisabeth Lamure. – *En réponse aux inquiétudes exprimées par les plus petites entreprises sur le futur dispositif du prélèvement à la source, l'amendement n° COM-5 vise à prévoir que, dans les deux premières années de sa mise en œuvre, les entreprises de moins de 21 salariés ne seront pas sanctionnées en cas d'erreur commise de bonne foi.*

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – *Les députés ont supprimé cette disposition, estimant que les engagements pris par le Gouvernement étaient suffisants. J'en doute. Le ministre s'est aussi engagé sur la question des frais liés au prélèvement à la source par les éditeurs de logiciel. Or, sur le terrain, les éditeurs n'ont rien entendu du tout ! Avis favorable sur cet amendement.*

L'amendement n° COM-5 est adopté.

L'article 4 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 bis A

L'article 4 bis A est adopté sans modification.

Article 4 bis B (Supprimé)

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 4 bis B, prévoyant la publication des réponses de l'administration fiscale aux demandes de rescrits, dès lors que celles-ci ont une portée générale et impersonnelle, a été supprimé par l'Assemblée nationale. L'amendement n° COM-36 tend à le rétablir, dans une rédaction limitée aux demandes présentant un « intérêt général ». Cette nouvelle rédaction laisse à l'administration une plus grande marge d'appréciation dans la décision de publication, sans pour autant permettre le statu quo.

L'amendement n° COM-36 est adopté et l'article 4 bis B est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 ter

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 4 ter, adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet de permettre à l'ensemble des acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement foncier et de l'immobilier de disposer des données relatives aux mutations à titre onéreux d'immeubles. En première lecture, le Sénat avait assorti ce dispositif des garanties nécessaires à la protection de la vie privée. L'amendement n° COM-37 propose une solution de compromis : maintien des dispositions empêchant l'identification nominative directe des propriétaires ; avis de la CNIL sur le décret d'application ; mais sans rétablir les dispositions en vertu desquelles ces données ne doivent pas permettre, par des recoupements avec d'autres bases de données, de reconstituer des listes de biens appartenant à des propriétaires désignés. Cette dernière exigence que le Sénat avait introduite en première lecture semble, en effet, trop difficile à mettre en œuvre, sauf à priver le nouveau service de son utilité.

L'amendement n° COM-37 est adopté.

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 4 quinquies et 6 bis (Supprimés)

Les articles 4 quinquies et 6 bis demeurent supprimés.

Article 7

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Afin de préserver l'esprit originel de la « relation de confiance », l'amendement n° COM-38 vise à rétablir la rédaction adoptée par le Sénat à l'article 7. Le champ de l'habilitation, complété par nos soins, demeurerait suffisamment large pour permettre au Gouvernement de mener une concertation approfondie avec les organisations professionnelles concernées. Il est par ailleurs proposé de conserver les dispositions permettant à l'administration de « certifier », par une labellisation, les sociétés engagées dans la relation de confiance.

L'amendement n° COM-38 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 bis (Supprimé)

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le Sénat avait adopté, en première lecture, un amendement visant à introduire une modulation de la sanction complémentaire que représente l'annulation rétroactive des réductions et exonérations dont une entreprise a bénéficié au cours des cinq années précédentes en cas de travail dissimulé. Cette modulation ne serait possible qu'en cas de dissimulation partielle ou de requalification, et serait inapplicable en cas de récidive. L'amendement n° COM-16 vise à rétablir cette disposition, supprimée par l'Assemblée nationale. Travaillé en concertation avec l'ACOSS, il est sans risque sur le taux de recouvrement.

L'amendement n° COM-16 est adopté et l'article 7 bis est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° COM-39 tend à supprimer les procédures de rescrits introduites à l'article 10 par l'Assemblée nationale, à l'occasion de la nouvelle lecture. L'introduction de ces procédures à ce stade de la procédure législative interroge quant au respect de la règle de « l'entonnoir ». Elle ne permet pas de contrôler pleinement le bien-fondé et la qualité de ces dispositions.

L'amendement n° COM-39 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les nouvelles procédures de rescrits prévues à l'article 10 du projet de loi représentent déjà une nouveauté nécessitant une adaptation profonde des personnels et des méthodes de travail des services concernés. Il ne semble pas opportun d'y adjoindre concomitamment une nouvelle procédure de rescrit par acceptation tacite. L'amendement n° COM-17 tend donc à supprimer l'article 11.

L'amendement n° COM-17 est adopté et l'article n° 11 est supprimé.

Article 12

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° COM-18 rétablit le texte adopté par le Sénat en première lecture, pour ramener le délai maximal de délivrance du certificat d'information de cinq à trois mois. Ce délai est cohérent avec le travail concret impliqué par la délivrance d'un tel certificat, ainsi qu'avec l'horizon du démarrage d'une activité et le rythme de la vie économique.

L'amendement n° COM-18 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 bis (Supprimé)

L'article 12 bis demeure supprimé.

Articles 13 bis, 14 et 14 bis

Les articles 13 bis, 14 et 14 bis sont adoptés sans modification.

Article 15 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° COM-19 a pour objet, s'agissant de la désignation du responsable d'une maison de services au public comme référent unique, de prévoir « l'accord de tous les participants signataires de la convention-cadre ». Les réserves exprimées par le Sénat sur la question n'ont effectivement pas été complètement dissipées. Nous proposons, ici, une rédaction de compromis.

L'amendement n° COM-19 est adopté.

L'article 15 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° COM-20 rétablit la modulation du plafonnement de la durée cumulée des contrôles administratifs selon la taille des PME, introduite au Sénat et supprimée à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

L'amendement n° COM-20 est adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 16 bis, 17 et 17 bis A

Les articles 16 bis, 17 et 17 bis A sont adoptés sans modification.

Article 17 bis B (Supprimé)

L'article 17 bis B demeure supprimé.

Article 17 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° COM-21 revient sur l'instauration, à titre expérimental, d'un nouveau dispositif de médiation visant à résoudre les différends entre les entreprises et les administrations. Nous avons émis des réserves sur ce « super médiateur » ; elles sont toujours d'actualité. Je vous invite donc à supprimer cet article 17 bis, qui complexifierait encore davantage le dispositif actuel.

L'amendement n° COM-21 est adopté et l'article n° 17 bis est supprimé.

Article 17 ter (Supprimé)

L'article 17 ter demeure supprimé.

Article 19

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° COM-22 tend à rétablir la rédaction adoptée par le Sénat, en première lecture, pour préciser l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue de confier une nouvelle mission d'information aux chambres d'agriculture.

L'amendement n° COM-22 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Lors de la première lecture, le Sénat n'avait adopté l'article 19 du projet de loi qu'en raison des amendements que nous avons insérés en commission, notamment s'agissant de l'accord des chambres d'agriculture départementales préalablement à toute expérimentation de transfert de compétences ou de personnels vers les chambres régionales. L'Assemblée nationale a supprimé cet apport, que rétablit mon amendement **COM-23**.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21 bis

L'article 21 bis est adopté sans modification.

Article 22

L'article 22 est adopté sans modification.

Article 23

L'article 23 est adopté sans modification.

Article 23 ter (supprimé)

Mme Michelle Meunier. – L'amendement **COM-4**, en rétablissant l'article 23 ter du projet de loi, rend obligatoire la mutualisation de la gestion des certificats d'existence, afin de permettre un partage des informations entre caisses de retraite et, ainsi de faciliter les démarches pour les Français établis hors de France.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je ne puis vous cacher que l'article 23 ter avait été adopté par le Sénat contre l'avis de la commission spéciale. J'y suis toujours défavorable, d'autant que je m'interroge sur son intérêt, puisqu'une mutualisation de la gestion des certificats d'existence est en cours.

M. Victorin Lurel. – Pourriez-vous nous préciser les contours de cette mutualisation ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il s'agit d'une mutualisation entre caisses de retraite, il n'est donc nul besoin d'une loi.

M. Victorin Lurel. – Le processus relève donc de la discrétion des caisses de retraite... Je préférerais davantage de garanties s'agissant d'un dispositif destiné à faciliter la vie de nos concitoyens.

M. Julien Bargeton. – La loi du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 donnait aux caisses de retraite la possibilité d'engager une telle mutualisation. L'amendement COM-4 est plus ambitieux et suscite mon intérêt.

M. Jean-François Husson, président. – Votre intérêt ou votre bienveillance ?

L'amendement COM-4 n'est pas adopté et l'article 23 ter demeure supprimé.

Article 25

Mme Nathalie Delattre. – L'article 25 du projet de loi prévoit l'extension des dons par short message service (SMS) aux associations culturelles, sous le même régime que celui applicable aux organismes faisant appel à la générosité publique. Il s'agit de leur faire bénéficier d'avantages pour compenser la diminution de leurs ressources. Or, au-delà de la remise en cause de la stricte séparation de l'Église et de l'État, l'étude d'impact attachée ne fournit pas d'évaluation des retombées financières futures. Par ailleurs, le rapporteur de l'Assemblée nationale a lui-même concédé l'absence de lien direct du dispositif avec le projet de loi. L'amendement **COM-8** le supprime donc.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La possibilité de recueillir des dons par SMS est ouverte à l'ensemble des associations faisant appel public à la générosité, exception notable faite des associations culturelles, alors qu'il n'existe nulle raison valable pour expliquer une telle différence. Il s'agit uniquement de leur offrir une nouvelle modalité technique de recueil des dons. Je suis, en conséquence, défavorable à l'amendement COM-8.

Mme Nathalie Delattre. – Prenons garde à ne pas fragiliser la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ! Pour autant, cette question mérite mieux qu'une discussion au détour d'un amendement... Je me permets toutefois de rappeler que vous aviez accepté en première lecture la disposition relative aux immeubles de rapport, qui concernait également les cultes.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

L'article 25 est adopté sans modification.

Article 25 bis A (supprimé)

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement **COM-24** rétablit des dispositions adoptées par le Sénat en première lecture : d'une part, la ratification de l'ordonnance du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations et, d'autre part, la législation antérieure concernant les règles relatives à la transparence financière des organismes, qui souhaitent faire appel à la générosité publique. En effet, le dispositif a manifestement excédé le champ de l'habilitation d'une part et, d'autre part, substantiellement assoupli les règles de transparence financière applicables aux organismes susmentionnés. La ratification en ce sens reposait sur le texte élaboré par la commission des lois du Sénat, sur le rapport de notre collègue Jacky Deromedi établi en septembre 2016.

L'amendement COM-24 est adopté.

L'article 25 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement **COM-25** supprime l'article 25 bis prévoyant la remise par le Gouvernement, dans les six mois de la promulgation de la loi, d'un rapport sur les obligations comptables des associations culturelles, telles que définies par l'ordonnance du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations. L'opportunité de ces dispositions n'est toujours pas établie. En effet, l'ordonnance précitée a abrogé l'obligation faite aux associations culturelles régies par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État de tenir un état de leurs dépenses et de leurs recettes. Il n'y a donc pas lieu de prévoir un rapport sur les obligations supprimées. Le projet de loi prévoit, en outre, à l'article 25, de nouvelles obligations comptables pour les associations culturelles, via l'établissement de comptes annuels. Une évaluation ne pourra en être réalisée qu'après quelques années de mise en œuvre. Il s'agit donc d'une disposition inutile.

L'amendement COM-25 est adopté et l'article 25 bis est supprimé.

Article 26

L'article 26 est adopté sans modification.

Article 26 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement **COM-26** supprime l'article 26 bis du projet de loi, introduit en première lecture par l'Assemblée nationale, qui habilite le Gouvernement à prendre, pendant une période de dix-huit mois, des mesures relevant du domaine de la loi relatives aux règles applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant.

L'amendement COM-26 est adopté et l'article 26 bis est supprimé.

Article 26 ter (supprimé)

L'article 26 ter demeure supprimé.

Article 28

L'article 28 est adopté sans modification.

Article 28 bis (supprimé)

L'article 28 bis demeure supprimé.

Article 29

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 29 du projet de loi expérimente le relayage du proche aidant en permettant des dérogations importantes au code du travail pour les salariés mis à disposition ou placés par un établissement médico-social. Comme en première lecture, mon amendement **COM-27** encadre cette expérimentation.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 31

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Sans remettre en cause le dispositif de rescrit juridictionnel proposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale, mon amendement **COM-28** propose une rédaction de compromis précisant directement dans la loi le champ d'application, en renvoyant expressément aux décisions administratives non réglementaires prises sur le fondement des dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique régissant les déclarations d'utilité publique, ou des dispositions du code de la santé publique relatives aux déclarations d'insalubrité. Seraient en outre incluses les décisions prises par décret, dans la mesure où, en matière d'utilité publique, elles sont essentielles et concernent justement les grands projets et les opérations complexes que le Gouvernement entend sécuriser.

L'amendement COM-28 est adopté.

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 32

L'article 32 est adopté sans modification.

Article 33

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement **COM-29** supprime l'expérimentation relative à la simplification des procédures de participation du public s'agissant des projets d'installations classées, qui vise à substituer à l'enquête publique une procédure de consultation du public par voie électronique. En première lecture, nous sommes nombreux à nous être opposés à la disparition de l'enquête publique. Hélas, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à rétablir cette expérimentation en l'élargissant à l'ensemble des projets soumis à autorisation environnementale. Il est surprenant, pour ne pas dire davantage, que le Gouvernement procède à un tel élargissement en nouvelle lecture, sur un sujet loin d'être anodin.

M. Victorin Lurel. – Je ne vois pas en quoi l'expérimentation proposée supprime le débat public. Il faut vivre avec son temps en acceptant que les consultations se fassent par voie électronique, dès lors que sont prévues des garanties en termes de transparence.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – La consultation électronique permet à des opposants non concernés par un projet de se mobiliser plus aisément. En outre, lors d'une enquête publique, le commissaire enquêteur peut se rendre sur place, analyser la situation et faire des propositions, ce que ne permet pas la consultation électronique. Je l'ai constaté dans mon département : l'enquête publique aide au débat démocratique. Certes, la procédure est plus coûteuse qu'une simple consultation électronique, mais ses avantages en valent la peine.

M. Victorin Lurel. – J'entends votre argument sur les coalitions militantes. Nous n'en manquons pas en Guyane, notamment contre le projet de la Montagne d'Or. Reconnaissons toutefois que les personnes qui s'intéressent à un projet, toutes modalités de consultation confondues, sont majoritairement des militants...

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – J'ai bien conscience que la présence d'un commissaire enquêteur n'empêche nullement que les militants soient les plus impliqués. Sa perspicacité permet néanmoins de veiller aux abus.

L'amendement COM-29 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement **COM-30** supprime la ratification de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, introduite à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture à l'initiative du Gouvernement. Il s'agit d'une démarche cavalière, dans tous les sens du terme. En ratifiant une ordonnance par voie d'amendement, le Parlement est privé de la possibilité de procéder à son examen et d'y apporter, si besoin, des modifications. Or l'ordonnance du 26 janvier 2017, qui simplifie les modalités d'examen et de délivrance des autorisations environnementales, mérite de faire l'objet d'un débat. Par ailleurs, cette disposition enfreint la règle dite de l'entonnoir selon laquelle, en nouvelle lecture, une disposition additionnelle sans relation directe avec les dispositions restant en discussion est irrecevable.

L'amendement COM-30 est adopté.

L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 34

L'article 34 est adopté sans modification.

Article 34 bis A, 34 bis B, 34 bis C et 34 bis D (supprimés)

Les articles 34 bis A, 34 bis B, 34 bis C et 34 bis D demeurent supprimés.

Article 34 quinquies

L'article 34 quinquies est adopté sans modification.

Article 35

L'article 35 est adopté sans modification.

Articles 35 bis A, 35 bis B, 35 bis C et 35 bis (supprimés)

Les articles 35 bis A, 35 bis B et 35 bis C et 35 bis demeurent supprimés.

Article 35 ter (supprimé)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement **COM-31** rétablit l'article 35 ter du projet de loi, qui entend lutter contre les recours abusifs relatifs aux installations soumises à autorisation environnementale, en prévoyant qu'une association ne peut déposer un recours que si sa création précède l'ouverture de la procédure de participation du public relative au projet concerné et que le porteur de projet peut demander au juge administratif de condamner une association pour recours abusif. Les recours abusifs peuvent s'avérer problématiques pour les maîtres d'ouvrages, surtout lorsqu'ils émanent d'associations créées dans le seul but de bloquer les projets en déposant des recours. Le dispositif proposé permet de sécuriser les porteurs de projet, sans porter atteinte au droit au recours. Un dispositif similaire existe s'agissant des permis de construire.

M. Victorin Lurel. – Sommes-nous assurés que la rédaction de l'amendement respecte le principe constitutionnel du droit de recours ? Il faut être à cet égard vigilant... Par ailleurs, il ne vous aura pas échappé que l'affichage en mairie que vous mentionnez est supprimé par le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Si la procédure de consultation publique fait l'objet d'un affichage en mairie, le permis est déposé ou autorisé. Les enquêtes publiques sont réalisées en amont des projets. Il convient d'éviter la création d'association ad hoc.

L'amendement COM-31 est adopté.

L'article 35 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 37

L'article 37 est adopté sans modification.

Article 38

M. Jean-François Husson, président. – L'amendement COM-7, ainsi que les amendements identiques COM-1, COM-3 et COM-6, étant en discussion commune, je propose à leurs auteurs de les présenter avant que nous n'en débattions.

Mme Nathalie Delattre. – L'amendement COM-7, dans la logique initiée par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, supprime la dérogation à l'obligation d'inscription au répertoire numérique des représentants d'intérêts des associations culturelles. Contrairement aux autres représentants d'intérêts, les associations à objet culturel ne sont pas tenues de déclarer leurs activités concernant leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes, en application de la loi du 11 octobre 2013 précitée. Ma proposition correspond d'ailleurs à la position exprimée par la commission des lois lors de l'examen de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2, au Sénat et se trouve en cohérence avec l'objectif du projet de loi visant une plus grande confiance et une meilleure transparence dans les relations entre l'administration et le public.

Mme Michelle Meunier. – L'amendement COM-1, comme le COM-3 d'ailleurs, maintient le droit en vigueur s'agissant de l'exclusion partielle des associations à objet culturel des obligations imposées aux représentants d'intérêts. Il est soutenu par le groupe socialiste et républicain.

Mme Nathalie Delattre. – L'amendement COM-6, plus général que l'amendement COM-7, constitue une solution de repli. Il oblige les représentants d'intérêts des associations culturelles à s'inscrire sur le répertoire numérique, exception faite des relations entretenues avec le ministre et les services ministériels en charge des cultes. Le Parlement européen considère les associations culturelles au même titre que les autres lobbys : nous devons nous en inspirer.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le droit en vigueur oblige les associations culturelles à s'inscrire au sein du répertoire numérique des représentants d'intérêts tenu par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), sauf pour les relations qu'elles entretiennent avec le ministre chargé des cultes et ses services. Le ministère de l'intérieur étant en charge des relations avec les représentants des cultes, il apparaîtrait pour le moins incongru de soumettre ces associations à une inscription obligatoire dans ce cadre, comme le propose l'amendement COM-7, alors que le ministre les solliciterait à l'occasion d'une concertation ou qu'une association aurait un échange technique avec le bureau central des cultes. J'y suis donc défavorable.

Quant aux amendements identiques COM-1, COM-3 et COM-6, qui maintiennent l'exclusion partielle en vigueur, supprimée par le projet de loi, j'estime, comme l'a relevé le Conseil d'État, qu'elle ne reflète pas la réalité des relations que les associations culturelles entretiennent traditionnellement avec d'autres représentants de l'État que le ministère de l'intérieur, dans le domaine par exemple de la culture ou de la fiscalité, ou avec les élus locaux. Au quotidien et sur des questions souvent très pratiques compte tenu de la propriété publique des églises, les élus locaux dialoguent, en effet, avec les représentants d'associations culturelles. Je suis donc également défavorable à ces amendements qui maintiennent le droit en vigueur.

M. Victorin Lurel. – J'ai souvent, au cours de ma vie politique, reçu des représentants religieux, qui tentèrent d'influencer mon opinion sur des sujets de société ou de morale – je pense notamment aux questions de bioéthique ou de fin de vie. Cette démarche me semble bien différente des relations d'ordre pratique que les élus locaux entretiennent avec les représentants des cultes sur leur territoire. Le lobbying religieux existe ! Pour autant, je ne crois pas nécessaire de prévoir une inscription au répertoire lorsque les relations concernent le ministre de l'intérieur ou ses services en charge des cultes. Je suis, pour ma part, un chrétien pratiquant tout autant qu'un militant laïc, et nous avons, dans ce domaine, besoin de transparence.

M. Julien Bargeton. – Je m'interroge sur la pertinence de notre débat dans le cadre du projet de loi. Les organisations syndicales ne font pas non plus partie des lobbys. Je ne serais d'ailleurs pas choqué qu'elles soient soumises aux mêmes obligations que celles que nous adopterons à l'endroit des associations culturelles : la logique de transparence doit nous conduire à élargir les règles applicables en matière de déclaration. Je m'abstiendrai sur cette série d'amendements, car il me semble qu'en acceptant le recueil de dons par SMS tout en supprimant la disposition relative aux immeubles de rapport, nous étions parvenus à un équilibre satisfaisant avec l'Assemblée nationale s'agissant des associations culturelles.

Mme Nathalie Delattre. – Je retire l'amendement COM-7 pour donner toutes les chances à l'amendement COM-6 d'être adopté.

M. Victorin Lurel. – Ne confondons pas représentants des cultes et syndicalistes ! Nous vivons dans une société sécularisée ! Chacun doit avoir le droit de mener des actions de lobbying dans un cadre juridique identique. En ce sens, les associations culturelles n'ont nulle raison de se voir appliquer une réglementation plus favorable. Il y a d'ailleurs eu, sur cette question, un débat animé à l'Assemblée nationale, allant jusqu'à diviser le groupe majoritaire.

Mme Michelle Meunier. – Le retrait, par notre collègue Nathalie Delattre, de l'amendement COM-7 illustre notre état d'esprit constructif.

M. Julien Bargeton. – Je n'affirme aucunement que syndicats et associations culturelles seraient assimilables, mais il s'agit ici de régler le lobbying, quel qu'il soit. Le débat a déjà ébranlé le précédent gouvernement : un amendement avait été adopté à l'Assemblée nationale, dont il souhaitait le retrait, avant que n'intervienne la fin du quinquennat.

Mme Dominique Vérien. – Les associations culturelles poursuivent, comme d'autres, une activité de lobbying auprès des élus. Cela n'a rien de choquant, à condition qu'elles se plient aux mêmes règles de déclaration.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je tiens à rappeler que la proposition d'exclusion intégrale du répertoire n'est pas mienne : elle provient du Gouvernement. Elle a, en outre, recueilli l'avis favorable du président de la HATVP, Jean-Louis Nadal, l'institution ne disposant pas des moyens d'appliquer le dispositif actuel.

Mme Nathalie Delattre. – Notre débat ne concerne pas les moyens alloués à la HATVP !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il existe des effets pervers à une transparence absolue...

Mme Sophie Taillé-Polian. – Lorsque le répertoire a été créé en 2013, ses contours ont été délimités avec soin. Les syndicats en ont été exclus en raison de la publicité de leurs positions dans le débat public. Il m'apparaît fort dommage d'en exclure intégralement les associations culturelles et, partant, de relancer un débat complexe.

M. Victorin Lurel. – L'argument relatif aux moyens n'est pas recevable ! Voyez : nous souhaitons une réduction du délai contentieux en matière d'urbanisme au prétexte que les juges manquent de moyens. C'est inacceptable ! Je ne souhaite, pour ma part, pas cantonner la religion à la sphère privée, mais assurer la transparence des actions de lobbying.

Mme Dominique Vérien. – Les syndicats patronaux sont inscrits au répertoire de la HATVP, ce qui n'est pas le cas des syndicats de salariés...

L'amendement COM-7 est retiré.

Les amendements COM-1, COM-3 et COM-6 ne sont pas adoptés.

L'article 38 est adopté sans modification.

Article 40

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Rétabli en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, l'article 40 du projet de loi prévoit que le Gouvernement remet au Parlement divers rapports annuels portant sur huit thèmes en lien avec ses dispositions. La majorité des rapports demandés émane du Gouvernement, alors qu'il n'a nul besoin d'être habilité par la loi pour remettre des rapports au Parlement lorsqu'il le souhaite. En outre, à la veille d'une réforme des institutions, il n'est pas souhaitable que le Parlement s'en remette entièrement au Gouvernement pour procéder à l'évaluation des politiques publiques : la Constitution charge le Parlement de contrôler l'action du Gouvernement. Mon amendement **COM-32** supprime, en conséquence, cet article.

L'amendement COM-32 est adopté et l'article 40 est supprimé.

Article 40 bis

L'article 40 bis est adopté sans modification.

Article 41

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Rétabli en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, l'article 41 du projet de loi prévoit que les rapports d'évaluation de diverses expérimentations prévues par le projet de loi rendent compte des conditions dans lesquelles les personnes intéressées ont participé auxdites évaluations. Ces dispositions, présentées comme le moyen d'inviter le Gouvernement à avoir recours à des dispositifs de participation des parties prenantes pour l'évaluation des expérimentations, ne donnent en réalité aucune garantie quant à l'objet qui les a motivées. Mon amendement **COM-33** supprime donc cet article.

Mme Dominique Vérien. – Scientifiquement, j'estime utile d'expliquer comment un panel a participé à une évaluation. Je ne comprends donc pas l'intérêt de votre amendement...

M. Victorin Lurel. – Je partage votre analyse, madame !

M. Julien Bargeton. – Tout comme moi !

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Il n'appartient pas à la loi de décrire le contenu d'un rapport d'évaluation ; dont acte.

Mme Christine Lavarde. – Logiquement, tout rapport doit comprendre une annexe statistique. La précision relative aux panels n'apporte donc rien.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Comme ce projet de loi !

M. Victorin Lurel. – Il est ici question de l'échantillonnage des personnes intéressées, qui ont participé à la rédaction du rapport. Au regard d'éventuels conflits d'intérêt, cette information est précieuse.

L'amendement COM-33 est adopté et l'article 41 est supprimé.

Article 42

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Dans la mesure où l'article 42 a le même objet que l'article 41 s'agissant cette fois des ordonnances prévues par le projet de loi, mon amendement de suppression **COM-34** poursuit le même objectif que le précédent.

L'amendement COM-34 est adopté et l'article 42 est supprimé.

Article 43

L'article 43 est adopté sans modification.

Article 46

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Rétabli en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, l'article 46 du projet de loi commande à la Cour des comptes de remettre au Parlement, dans un délai contraint, des rapports d'évaluation comptable et financière relatifs à la mise en œuvre des dispositifs qu'il prévoit. La demande de tels

rappports, par l'intermédiaire de dispositions législatives ordinaires, représente un contournement des dispositions organiques fixant les modalités de saisine de la Cour des comptes par le Parlement, qui garantissent l'impératif constitutionnel d'équilibre entre les missions de la Cour. Mon amendement **COM-35** supprime, en conséquence, cet article.

M. Julien Bargeton. – Comme ancien membre de la Cour des comptes, j'applaudis votre initiative ! Les missions de la Cour des comptes relèvent de la loi organique et de la séparation des pouvoirs.

M. Jean-François Husson, président. – Vous sortez dangereusement du bois !

Mme Christine Lavarde. – M. Bargeton a raison, je l'ai vu de l'intérieur : la Cour est engorgée par les rapports à rédiger, ce qui rend très difficile la réponse aux demandes du Parlement dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF). N'allons pas en rajouter !

Mme Élisabeth Lamure. – Je suis d'accord avec notre rapporteur. J'en profite pour ajouter que le débat que nous avons montre la nécessité de disposer de vraies études d'impact, solides, en amont des projets de loi, plutôt que de devoir ensuite supprimer des dispositions inutiles.

M. Jean-François Husson, président. – Ces propos sont pleins de sagesse : puissent-ils être entendus au-delà de ces murs...

L'amendement n° 35 est adopté. L'article 46 est en conséquence supprimé.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Droit à l'erreur et droit au contrôle des usagers dans leurs relations avec l'administration			
Mme GRUNY, rapporteur	9	Obligation faite à l'administration de signaler à l'utilisateur une erreur dont elle a connaissance afin de faciliter sa régularisation	Adopté
Mme PRÉVILLE	2	Inclusion dans le champ d'application du droit à l'erreur des sanctions relatives à la politique agricole commune	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	10	Définition de la fraude applicable au droit à l'erreur	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	11	Suppression d'une précision inutile sur l'application du droit international	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	12	Fixation à six mois du délai dans lequel l'administration doit procéder au contrôle sauf exceptions	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GRUNY, rapporteur	13	Ajout d'une précision sur l'opposabilité des conclusions expresses	Adopté
Article 2 bis A (Supprimé) Extension du droit à régularisation en cas d'erreur au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale			
Mme GRUNY, rapporteur	14	Rétablissement du droit à l'erreur au bénéfice des collectivités territoriales avec un seuil	Adopté
Article 2 bis Conséquence de l'absence d'une pièce non essentielle d'un dossier de demande d'attribution de droits auprès de l'administration			
Mme GRUNY, rapporteur	15	Suppression de l'article 2 bis tendant à prévoir la poursuite de l'instruction d'un dossier lorsqu'il manque une pièce non essentielle	Adopté
Article 4 bis AA Non-application des sanctions administratives aux collecteurs du prélèvement à la source qui emploient moins de 21 salariés			
Mme LAMURE	5	Non-application des pénalités administratives dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source par les PME de moins de 21 salariés, pendant deux ans	Adopté
Article 4 bis B (Supprimé) Publication des rescrits fiscaux de portée générale			
Mme GRUNY, rapporteur	36	Rétablissement de l'obligation de publication des rescrits, limitée à ceux qui présentent un intérêt général	Adopté
Article 4 ter Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations			
Mme GRUNY, rapporteur	37	Rétablissement partiel des garanties en matière de protection de la vie privée dans le cadre de l'ouverture au public des données relatives aux transactions immobilières	Adopté
Article 7 Habilitation pour expérimenter une « relation de confiance »			
Mme GRUNY, rapporteur	38	Rétablissement des précisions de l'habilitation relatives à la « relation de confiance », afin de garantir une priorité donnée à l'accompagnement des entreprises dans leurs procédures déclaratives	Adopté
Article 7 bis (Supprimé) Modulation de l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales en cas de redressement faisant suite à un constat de travail dissimulé			
Mme GRUNY, rapporteur	16	Rétablissement de la modulation de l'annulation des exonérations et réductions de cotisations sociales en cas de constat de travail illégal	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 Généralisation de la pratique des prises de position formelles, ou « rescrit » de l'administration			
M. LUCHE, rapporteur	39	Suppression des nouvelles procédures de rescrits introduites en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale	Adopté
Article 11 Expérimentation de l'approbation implicite de projets de rescrits			
M. LUCHE, rapporteur	17	Suppression de l'expérimentation d'approbations tacite de rescrits	Adopté
Article 12 Certificat d'information sur les normes applicables à certaines activités			
M. LUCHE, rapporteur	18	Réduction à trois mois du délai maximal de délivrance du certificat d'information	Adopté
Article 16 Limitation, à titre expérimental, de la durée des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises			
M. LUCHE, rapporteur	20	Plafonnement à six mois de la durée cumulée des contrôles administratifs pour les TPE	Adopté
Article 17 bis Limitation, à titre expérimental, de la durée des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises			
Mme GRUNY, rapporteur	21	Suppression de l'article 17 bis créant à titre expérimental un « dispositif de médiation » entre entreprises et administration	Adopté
Article 19 Habilitation à légiférer par ordonnance pour expérimenter des ajustements du régime des chambres d'agriculture			
M. LUCHE, rapporteur	22	Détermination des conditions financières et organisationnelles de la mission d'information et de conseil confiée aux chambres d'agriculture	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	23	Accord des chambres départementales pour procéder à tout transfert de compétences ou de personnel	Adopté
Article 23 ter (Supprimé) Mutualisation obligatoire de la gestion des certificats d'existence des pensionnés de retraite établis hors de France			
Mme LEPAGE	4	Rétablissement de l'article 23 ter relatif à la mutualisation de la gestion des certificats d'existence	Rejeté
Article 25 Dons par SMS aux associations culturelles et obligation pour les associations culturelles d'établir des comptes annuels			
Mme Nathalie DELATTRE	8	Suppression de la possibilité pour les associations culturelles de recueillir des dons par SMS	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 25 bis A (Supprimé) Règles relatives à la transparence financière des organismes faisant appel à la générosité publique			
Mme GRUNY, rapporteur	24	Ratification de l'ordonnance du 23 juillet 2015 sur les associations et fondations et rétablissement de la législation antérieure en matière d'appel à la générosité publique	Adopté
Article 25 bis Remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les obligations comptables des associations culturelles			
Mme GRUNY, rapporteur	25	Suppression de l'article 25 bis prévoyant la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les obligations comptables des associations culturelles	Adopté
Article 26 bis Habilitation à légiférer par ordonnance sur les modes d'accueil de la petite enfance			
Mme GRUNY, rapporteur	26	Suppression de l'article	Adopté
Article 29 Expérimentation du relayage du proche aidant			
Mme GRUNY, rapporteur	27	Application de la convention collective nationale des salariées de particuliers employeurs dans le cadre de l'expérimentation du relayage du proche aidant	Adopté
Article 31 Expérimentation du dispositif du « rescrit juridictionnel »			
M. LUCHE, rapporteur	28	Précision du champ d'application du rescrit juridictionnel créé à titre expérimental devant le juge administratif	Adopté
Article 33 Simplification, à titre expérimental, des modalités de consultation du public concernant des projets soumis aux réglementations ICPE ou IOTA nécessaires à l'exercice d'une activité agricole			
M. LUCHE, rapporteur	29	Suppression de l'expérimentation relative à la simplification des procédures de participation du public relatives aux projets soumis à autorisation environnementale	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	30	Suppression de la ratification de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017	Adopté
Article 35 ter (Supprimé) Lutte contre les recours abusifs par les associations			
M. LUCHE, rapporteur	31	Lutte contre les recours abusifs relatifs aux installations soumises à autorisation environnementale	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 38 Diverses mesures relatives aux cultes			
Mme Nathalie DELATTRE	7	Suppression de la dérogation partielle accordée aux associations culturelles s'agissant des obligations imposées aux représentants d'intérêts par la loi « Sapin 2 »	Retiré
M. DURAIN	1	Maintien du droit en vigueur s'agissant de l'exclusion partielle des associations à objet culturel des obligations imposées aux représentants d'intérêts par la loi « Sapin 2 »	Rejeté
Mme BENBASSA	3	Maintien du droit en vigueur s'agissant de l'exclusion partielle des associations à objet culturel des obligations imposées aux représentants d'intérêts par la loi « Sapin 2 »	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	6	Maintien du droit en vigueur s'agissant de l'exclusion partielle des associations à objet culturel des obligations imposées aux représentants d'intérêts par la loi « Sapin 2 »	Rejeté
Article 40 Rapports annuels du Gouvernement au Parlement			
M. LUCHE, rapporteur	32	Suppression de la demande de divers rapports annuels	Adopté
Article 41 Contenu des rapports d'évaluation des expérimentations prévues par le projet de loi			
M. LUCHE, rapporteur	33	Suppression d'une demande de compte rendu relatif aux conditions dans lesquelles les personnes intéressées auront été associées à l'évaluation de diverses expérimentations prévues par le projet de loi	Adopté
Article 42 Demande de compte rendu sur la participation des personnes intéressées à l'élaboration des ordonnances issues des habilitations prévues par le projet de loi			
M. LUCHE, rapporteur	34	Suppression d'une demande de compte rendu sur les conditions dans lesquelles les personnes intéressées auront été associées à l'élaboration des ordonnances issues du projet de loi	Adopté
Article 46 Évaluation de la mise en œuvre de diverses dispositions du projet de loi par la Cour des comptes			
M. LUCHE, rapporteur	35	Suppression de la demande faite à la Cour des comptes de mettre en œuvre diverses évaluations comptables et financières	Adopté