

**ACCÉLÉRATION ET SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE**

*Commission spéciale chargée d'examiner
le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique*

**Rapport n° 358 (2019-2020) de Mme Patricia Morhet-Richaud,
(Les Républicains - Hautes-Alpes), déposé le 26 février 2020**

Réunie le 26 février 2020 sous la présidence de Jean-François Longeot (Union centriste – Doubs), la commission spéciale¹ a adopté son texte sur le projet de loi « Accélération et simplification de l'action publique » (ASAP). Ce projet s'inscrit dans le prolongement de la **politique de modernisation de l'administration** conduite par le Gouvernement autour de trois engagements : une administration plus simple, d'où la proposition de supprimer des commissions consultatives jugées inutiles ; une administration plus proche des Français, par la déconcentration des décisions ; une administration plus efficace et plus rapide grâce à la modernisation et la simplification des démarches courantes.

La commission spéciale soutient toutes les dispositions qui sont de nature à **améliorer les relations entre les citoyens et l'administration** ou à **simplifier les normes et les procédures** qui entravent inutilement les initiatives des particuliers ou des entreprises et en conséquence, le développement économique et l'emploi.

Elle est **beaucoup plus réservée sur les autres mesures**, extrêmement diverses, dont beaucoup n'ont qu'un **lointain rapport avec la simplification** de l'action publique et dont certaines sont **très contestées par les acteurs** des secteurs d'activité concernés (avocats et pharmaciens en particulier). Ces articles donnent le sentiment d'avoir été rattachés au texte du projet de loi, **sans préparation suffisante** et surtout parce qu'il constituait un véhicule législatif commode dans un agenda législatif surchargé.

De manière générale, la commission spéciale souligne que l'examen du projet de loi se déroule dans des **conditions acrobatiques et peu respectueuses du Parlement**, compte tenu des **délais très courts** pour l'examen de sujets majeurs et de l'incapacité de l'administration de fournir une information satisfaisante, notamment sur les dispositions des **ordonnances** pour lesquelles une habilitation est demandée par le Gouvernement.

La commission spéciale a adopté le projet de loi en y apportant des modifications substantielles. Elle l'a enrichi de 68 amendements, dont 51 à l'initiative de sa rapporteure. Dix articles du projet ont été adoptés selon la procédure de législation en commission partielle.

¹ Cette commission spéciale est composée de Mmes Viviane Artigalas, Martine Berthet, MM. Yves Bouloux, Max Brisson, Bernard Buis, François Calvet, Thierry Carcenac, Mme Maryse Carrère, M. Pierre-Yves Collombat, Mmes Josiane Costes, Cécile Cukierman, M. René Danesi, Mme Catherine Di Folco, M. Michel Forissier, Mme Catherine Fournier, M. Jean-Michel Houllégatte, Jean-Raymond Hugonet, Mme Corinne Imbert, MM. Claude Kern, Éric Kerrouche, Mmes Christine Lavarde, Anne-Catherine Loisier, M. Jean-François Longeot, *Président*, Mme Vivette Lopez, M. Jean Louis Masson, Mmes Patricia Morhet-Richaud, *Rapporteure*, Sylviane Noël, Angèle Prévaille, MM. Didier Rambaud, Claude Raynal, Alain Richard, Mme Sylvie Robert, MM. Bruno Sido, Jean Sol, Jean-Pierre Sueur, Mme Sylvie Vermeillet, et M. Dany Wattebled.

I. La suppression de commissions consultatives présentées comme peu actives mais parfois utiles et à préserver

Depuis octobre 2017, le Gouvernement développe un programme « Action publique 2022 » dont une des orientations est la volonté de simplifier le paysage administratif par la réduction du nombre de commissions consultatives et de structures rattachées aux administrations centrales.

Quinze suppressions ou fusions de commissions et d'organismes figurent dans le Titre 1^{er} du projet de loi, notamment parce que leur composition inclut la présence de parlementaires qui relève du niveau législatif.

Le **Gouvernement justifie ces propositions** pour plusieurs motifs :

- l'absence d'activité de ces commissions ;
- leur caractère superfétatoire en raison de l'existence d'autres organismes similaires ;
- leur coût de fonctionnement et le temps administratif perdu au détriment d'actions à plus forte valeur ajoutée pour nos concitoyens.

La commission spéciale a procédé à un examen approfondi de l'activité et des domaines de compétences de ces commissions. Elle a constaté que

certaines avaient une **activité soutenue**, un **rôle déterminant dans l'information** des citoyens et la **transparence** de l'action publique ou qu'elles assuraient une **fonction de recours indispensable** en cas de désaccord ou de contestation des niveaux de concertation inférieurs.

Elle a donc en conséquence refusé la suppression de plusieurs de ces commissions ou adopté des dispositifs évitant leur disparition « sèche ».

Ont ainsi été maintenues par la commission sous leur forme initiale ou dans un schéma modifié : la commission paritaire nationale des baux ruraux, l'observatoire de la récidive et de la désistance, la commission centrale des évaluations foncières, l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement, la commission scientifique nationale des collections, la Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base, la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires et le Conseil supérieur de la mutualité.

II. La déconcentration et la simplification bienvenues de certaines procédures

Les Titres II et III du projet de loi ont globalement reçu un **accueil favorable** de la commission spéciale. Ils concernent d'abord la **déconcentration de certaines procédures et décisions administratives** individuelles dans les domaines de la culture (article 17), de la propriété intellectuelle (article 18) et de la santé (articles 19 et 20). Ces dispositions visent à transférer à des organismes administratifs déconcentrés la prise de décision formellement assurée par les ministres concernés alors que les organismes en assuraient l'instruction.

Ils assurent également (articles 21 à 27) la transcription des recommandations issues du rapport remis au Premier ministre par M. Guillaume Kasbarian, député, le 23 septembre 2019

« 5 chantiers pour **simplifier et accélérer les installations industrielles** ».

Sur ces dispositions qu'elle estime bien **équilibrées entre défense de l'environnement et besoins de la vie économique**, la commission spéciale n'a apporté que des précisions rédactionnelles.

Toutefois, s'agissant de la déconcentration des décisions dans le domaine culturel, la commission a exclu de cette évolution la **question très sensible des labels de la création artistique** compte tenu des enjeux en matière d'aménagement culturel du territoire et d'**égalité territoriale dans l'accès à la culture** et de la nécessité d'assurer le maintien de la cohérence du réseau des structures labellisées sur l'ensemble du territoire national.

III. Une session de rattrapage législatif

Les Titres IV et V du projet de loi n'ont pas la même cohérence.

Ils reprennent tout d'abord certaines dispositions déjà votées mais qui n'ont pu aboutir, et qui bénéficient ainsi d'une **seconde chance législative**.

C'est le cas notamment des articles qui figuraient dans le **projet de loi de suppression des sur-transpositions**, adopté en première lecture par le Sénat le 7 novembre 2018 et non examiné par l'Assemblée nationale.

Ils intègrent aussi plusieurs mesures modestes de simplification administrative concernant surtout des **procédures obsolètes**, les suites d'expérimentations abouties ou des **dispositions d'ajustement** des textes en vigueur. Ces articles concernent ainsi des sujets très variés : la communication à l'administration de données permettant de vérifier le domicile déclaré (article 29), une procédure de déchéance en cas de condamnation au pénal du délégataire du service public de distribution d'eau potable (article 30), l'agrément national délivré aux organismes de tourisme familial et social (article 31), le registre des personnels navigants de l'aéronautique civil (article 32), les protocoles de soins ayant reçu un avis favorable de la Haute Autorité

de Santé (article 35), le certificat médical pour la pratique sportive (article 37) et la publication des décisions en matière de sécurité sociale (article 40).

Enfin, le dispositif d'encouragement à mettre en place des **accords d'intéressement dans les TPE** (article 43) peut être considéré comme un complément ciblé aux mesures intégrées dans la récente loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) en faveur de l'intéressement, dont la commission spéciale a souhaité renforcer l'ambition.

La commission spéciale observe toutefois que certaines d'entre elles sont rendues nécessaires en raison d'un **mauvais partage entre le domaine de la loi**, qui a été abusivement élargi, **et celui du règlement**. De ce fait, le droit applicable est devenu trop rigide et pénalise l'action administrative qui a besoin d'une certaine souplesse d'adaptation. Tel est le cas des mesures concernant les récépissés de demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour (article 38) ou les modalités d'attribution des places d'examen du permis de conduire (article 39).

IV. Des propositions mal préparées ou inopportunes

Au sein d'un texte plutôt consensuel de simplification, le Gouvernement a inséré - parfois tardivement - plusieurs mesures d'une nature très différente dont la commission spéciale estime :

- qu'ils concernent des **sujets de fond** devant faire l'objet d'un **débat spécifique** et de **consultations sérieuses**. À cet égard, elle déplore que le sujet du **service national universel**, jamais débattu au Parlement, soit abordé sous l'angle bien étroit d'une habilitation à légiférer par ordonnance sur le recrutement des encadrants SNU (article 41). Elle regrette également que pour la seconde fois (*la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État*

au service d'une société de confiance prévoyait une habilitation similaire arrivée à expiration en février 2020), le Gouvernement veuille traiter par ordonnance la question centrale de la **petite enfance** (article 36) ;

- qu'il s'agit de mesures étrangères à l'objet principal du projet de loi, que le Gouvernement veut imposer à des **professions** qui y sont **fortement opposées**, ou dont il ne veut pas suivre les propositions. La commission spéciale a donc supprimé ou profondément modifié les dispositions relatives au régime de la **vente en ligne de médicaments** (article 34) et à **l'intervention des**

assureurs dans la négociation des honoraires d'avocats (article 45) ;

– que le Gouvernement tirerait bénéfice à entendre les **propositions du Sénat** et à mieux prendre en compte les observations des **collectivités territoriales**, notamment en ce qui concerne sa demande d'habilitation à légiférer par **ordonnance**

sur les **seuils de revente à perte** et les promotions pour les denrées et certains produits alimentaires (article 44) et celle à légiférer par **ordonnance** pour redéfinir les règles applicables aux personnels de l'**Office national des forêts** et des chambres d'agriculture et au conseil d'administration de l'ONF (article 33).

V. De nouvelles mesures de simplification et de clarification

La commission spéciale a utilisé le périmètre très large du projet de loi pour introduire de nouvelles mesures visant à **clarifier le droit en vigueur, simplifier certaines procédures et supprimer quelques blocages administratifs**. Ces ajouts lui ont permis aussi de **réintroduire dans un processus législatif de navette** avec l'Assemblée nationale des avancées votées par la Haute Assemblée et favorables aux droits des citoyens-consommateurs et à l'information des élus locaux ou d'amélioration des processus administratifs.

Ces ajouts concernent ainsi :

– la **place des élus** dans la composition des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (article 16 *bis* nouveau) ;

– le renforcement de l'information des maires sur les projets d'installations éoliennes (article 25 *bis* nouveau) ;

– la clarification des **dispositions transitoires** relatives à la nouvelle définition des **zones humides** (article 26 *bis* nouveau) ;

– la simplification de l'**approvisionnement en médicaments** des officines (article 34 *bis* nouveau) ;

– la clarification des modalités d'application du droit de résiliation annuelle de l'**assurance emprunteur** (article 42 *bis* nouveau) ;

– l'ajustement des modalités de composition et de fonctionnement des **conseils d'administration des offices publics de l'habitat** (OPH) (article 44 *bis* nouveau) ;

– l'assouplissement des règles de délégation des mises à disposition à titre gratuit de biens appartenant à une collectivité (article 44 *ter* nouveau).



Commission spéciale chargée d'examiner
le projet de loi d'accélération
et de simplification de l'action publique



[http://www.senat.fr/commission/spec/acceleration
et_simplification_de_laction_publicue.html](http://www.senat.fr/commission/spec/acceleration_et_simplification_de_laction_publicue.html)

Téléphone : 01.42.34.23.23
csasap@senat.fr

Présidente :
Jean-François Longeot
Sénateur du Doubs (Union Centriste)



Rapporteuse :
Patricia Morhet-Richaud
Sénatrice des Hautes-Alpes
(Les Républicains)

