

N° 634

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mai 2024

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission spéciale (1) sur le projet de loi de simplification
de la vie économique (procédure accélérée),*

Par Mme Catherine DI FOLCO et M. Yves BLEUNVEN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Rémy Pointereau, président ; MM. Pierre Barros, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thomas Dossus, Mmes Pascale Gruny, Nadège Havet, Audrey Linkenheld, MM. Michel Masset, Serge Mérillou, Olivier Rietmann, vice-présidents ; M. Christian Klinger, Mme Anne-Catherine Loiser, M. Michaël Weber, secrétaires ; Mmes Marie-Jeanne Bellamy, Nadine Bellurot, MM. Yves Bleunven, Jean-Luc Brault, Christophe Chaillou, Mmes Catherine Conconne, Nathalie Delattre, Catherine Di Folco, M. Alain Duffourg, Mme Françoise Dumont, MM. Sébastien Fagnen, Fabien Gay, Martin Lévrier, Mme Pauline Martin, M. Stéphane Piednoir, Mme Raymonde Poncet Monge, MM. André Reichardt, Hervé Reynaud, Mme Anne-Sophie Romagny, MM. David Ros, Stéphane Sautarel, Laurent Somon, Mme Dominique Vérien.

Voir les numéros :

Sénat : 550 et 635 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
I. UN PROJET DE LOI DÉCEVANT, UNE PROMESSE QUE LE SÉNAT VEUT CONCRÉTISER.....	7
II. UN TEXTE COMPOSÉ DE DISPOSITIONS DIVERSES DONT CERTAINES DESTINÉES À SIMPLIFIER LES CONTRAINTES PESANT SUR LES ENTREPRISES	9
A. DES MESURES LIMITANT EXCESSIVEMENT LE POUVOIR DE CONTRÔLE ET DE LÉGISLATION DU PARLEMENT	9
B. SUPPRIMER OU ENCADRER DES MESURES CRÉANT DES COÛTS DE TRANSITION LOURDS POUR DES EFFETS INCERTAINS.....	10
C. ALLER AU BOUT DE LA LOGIQUE DE SIMPLIFICATION PROPOSÉE PAR CERTAINES DES MESURES DU PROJET DE LOI.....	11
D. DES MESURES UTILES MAIS PARFOIS PLUS TECHNIQUES QUE SIMPLIFICATRICES	12
EXAMEN DES ARTICLES	15
TITRE I ^{ER} : SIMPLIFIER L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION.....	15
• <i>Article 1^{er}</i> Suppression de comités, de commissions, de conseils et d'observatoires	15
TITRE II : SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES DES ENTREPRISES.....	23
• <i>Article 2</i> Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier les démarches déclaratives des entreprises.....	23
• <i>Article 3</i> Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour développer les rescrits sectoriels et la « cristallisation » des normes applicables aux entreprises.....	25
• <i>Article 3 bis</i> Modification du régime de « silence vaut acceptation » pour les demandes formulées auprès de l'administration	30
TITRE III : FACILITER L'ACCÈS DE TOUTES LES ENTREPRISES À LA COMMANDE PUBLIQUE	34
• <i>Article 4</i> Harmonisation du profil d'acheteur pour la passation de contrats publics.....	34
• <i>Article 5</i> Unification du contentieux de la commande publique.....	39

TITRE IV : SIMPLIFIER LES OBLIGATIONS PESANT SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ENTREPRISES.....	46
CHAPITRE I^{ER} SIMPLIFIER LES OBLIGATIONS D'INFORMATION	46
• <i>Article 6 Faciliter les processus de vente de fonds de commerce et de cessions d'entreprises en réduisant le délai d'information préalable des salariés</i>	<i>46</i>
• <i>Article 7 Simplifier la présentation des bulletins de paie</i>	<i>49</i>
CHAPITRE II ALLÉGER LES CONTRAINTES QUI PÈSENT SUR LA CROISSANCE DES ENTREPRISES	57
• <i>Article 8 Rehaussement des seuils de notification des concentrations d'entreprises auprès de l'Autorité de la concurrence.....</i>	<i>57</i>
TITRE V FACILITE ET SÉCURISER LE RÈGLEMENT DES LITIGES.....	62
CHAPITRE I^{ER} ÉLARGIR LES DISPOSITIFS NON-JURIDICTIONNELS DE RÈGLEMENT DES LITIGES	62
• <i>Article 9 Facilitation du recours à la médiation pour le règlement de litiges avec l'administration.....</i>	<i>62</i>
• <i>Article 10 Modification de dispositions pénales applicables aux chefs d'entreprise.....</i>	<i>69</i>
CHAPITRE II SIMPLIFIER ET CLARIFIER CERTAINES FORMES DE CONTRATS.....	73
• <i>Article 11 Habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le droit des contrats spéciaux.....</i>	<i>73</i>
CHAPITRE III SIMPLIFIER ET ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES JUDICIAIRES	78
• <i>Article 12 Magistrats honoraires et juges des référés</i>	<i>78</i>
TITRE VI ALIGNER LES DROITS DES TRÈS PETITES ENTREPRISES SUR CEUX DES PARTICULIERS.....	84
• <i>Article 13 Aligner les droits des très petites entreprises sur ceux des particuliers en matière bancaire.....</i>	<i>84</i>
• <i>Article 14 Simplifier et faciliter les relations avec les prestataires de services d'assurance.....</i>	<i>89</i>
TITRE VII FACILITE L'ESSOR DE PROJETS INDUSTRIELS ET D'INFRASTRUCTURES.....	97
• <i>Article 15 Faciliter l'implantation de centres de données d'envergure</i>	<i>97</i>
• <i>Article 16 Faculté pour les acheteurs publics de déroger à l'obligation d'allotissement des marchés de travaux, de fournitures ou de services et pour leurs sous-traitants de renoncer expressément au bénéfice du paiement direct pour les projets de production d'éolien en mer et de création ou de modification des ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité</i>	<i>103</i>
• <i>Article 16 bis (nouveau) Actualisation de l'étude d'impact pour les projets éoliens en mer.....</i>	<i>113</i>
• <i>Article 17 Accélérer et simplifier les déploiements de réseaux mobiles</i>	<i>114</i>
• <i>Article 18 Simplifier la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité</i>	<i>124</i>

TITRE VIII SIMPLIFIER POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE DE NOTRE ÉCONOMIE.....	131
• <i>Article 19</i> Modification de certaines procédures prévues par le code minier	131
• <i>Article 20</i> Dérogation aux règles des plans locaux d'urbanisme (PLU) pour l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable	149
• <i>Article 20 bis (nouveau)</i> Abaissement du seuil de puissance pour les postes électrique dont l'artificialisation peut être mutualisée à l'échelle nationale.....	154
• <i>Article 21</i> Suppression du critère du « bilan carbone » conditionnant l'éligibilité des projets de biogaz aux dispositifs de soutien publics attribués par appels d'offres	155
• <i>Article 21 bis (nouveau)</i> Application d'un fonds de garantie aux projets de production de biogaz	164
• <i>Article 21 ter (nouveau)</i> Application aux projets d'installation de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone et à leurs projets d'installation de stockage de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)	164
TITRE IX : SIMPLIFIER POUR INNOVER.....	165
• <i>Article 22</i> Faciliter l'innovation issue de la recherche	165
• <i>Article 23</i> Intégrer l'innovation dans le mandat de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.....	171
TITRE X : SIMPLIFIER LE DÉVELOPPEMENT DES COMMERCES.....	175
• <i>Article 24 A</i> Précision de la définition du local commercial ou artisanal dans le cadre de l'exercice du droit de préférence du locataire.....	175
• <i>Article 24</i> Mensualisation du versement des loyers commerciaux et encadrement du montant de la garantie	177
• <i>Article 25</i> Simplification du régime d'aménagement commercial pour moderniser et rationaliser les espaces commerciaux	183
• <i>Article 26</i> Faciliter les travaux dans certains établissements recevant du public (ERP).....	186
• <i>Article 26 bis</i> Simplification de l'obtention de licences de 4e catégorie dans les communes de moins de 3 500 habitants n'en disposant pas.....	188
TITRE XI : ASSURER UNE SIMPLIFICATION DURABLE.....	190
• <i>Article 27</i> Évaluation des conséquences des projets de loi pour les PME.....	190
TITRE XII : DISPOSITIONS DIVERSES	200
• <i>Article 28</i> Constitutionnalité d'une procédure de saisie-vente	200
• <i>Article 29 (nouveau)</i> Correction d'une erreur de renvoi juridique lors de la réécriture par ordonnance du code de la construction et de l'habitation.....	202
EXAMEN EN COMMISSION.....	203
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	273

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EN COMMISSION.....	277
• Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et de Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des entreprises, du tourisme et de la consommation (<i>Mardi 14 mai 2024</i>).....	277
• Audition d'organisations syndicales patronales (<i>Jeudi 16 mai 2024</i>).....	295
• Audition d'organisations syndicales représentatives au niveau national (<i>Jeudi 16 mai 2024</i>).....	311
• Audition de MM. Julien Gondard, directeur général, et Samuel Deguara, directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles, de CMA France ; Mme Bénédicte Caron, vice-présidente chargée des affaires économiques, M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales, et Mme Léa Bouchet, juriste à la direction des affaires économiques, juridiques et fiscales de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ; M. Michel Picon, président, M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Thérèse Note, chargée des relations avec le Parlement, de l'Union des entreprises de proximité (U2P) (<i>Mercredi 22 mai 2024</i>).....	324
 LISTES DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	 335
 LA LOI EN CONSTRUCTION	 341

L'ESSENTIEL

Réunie le 28 mai 2024, sous la présidence de Rémy Pointereau, la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi de simplification de la vie économique a procédé à l'examen du texte qui lui est soumis.

Face à un projet de loi protéiforme, dont le contenu réel entretient un lien ténu avec les annonces et promesses pourtant mises en avant par le Gouvernement, la commission spéciale a regretté le manque d'ambition d'un projet pourtant attendu par nos entreprises.

Dans un esprit de responsabilité, la commission a néanmoins souhaité faire œuvre utile, au service de nos entreprises, d'une part, en adoptant les mesures du texte n'étant pas dépourvues d'intérêt et, d'autre part, en prolongeant celles de ses dispositions lui paraissant excessivement timides.

La commission a toutefois supprimé plusieurs dispositions du projet de loi, soit que les effets bénéfiques pour les entreprises en sont incertains, soit qu'elles emportent une attrition du rôle du Parlement.

Au terme de ses travaux, elle a, sur la proposition de ses rapporteurs Yves Bleunven et Catherine Di Folco, adopté un texte largement remanié par 90 amendements, proposant des mesures de simplification effectives au bénéfice de nos entreprises.

I. UN PROJET DE LOI DÉCEVANT, UNE PROMESSE QUE LE SÉNAT VEUT CONCRÉTISER

Le *projet de loi de simplification de la vie économique* est présenté comme une des deux réformes structurelles soutenant le programme de stabilité et de croissance présenté par la France à l'Union européenne.

Il puise à plusieurs sources. La première est le rapport du 15 juin 2023 de la délégation aux entreprises du Sénat, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, qui a notamment fourni les éléments d'analyse chiffrés sur les coûts des normes sur l'économie (3 % du PIB).

Il s'appuie également sur le rapport *Rendre des heures aux Français : 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises*, présenté, à la demande du ministre, par cinq parlementaires, quatre députés et la sénatrice Nadège Havet.

Il se fonde enfin sur les résultats de la « consultation citoyenne » amorcée lors des Rencontres de la simplification du 15 novembre 2023 organisées par Bruno Le Maire et Olivia Grégoire, qui ont abouti aux 52 mesures du plan d'action de simplification.

Se présentant comme articulant des mesures générales de simplification et des mesures sectorielles, **le projet de loi est constitué en réalité d'une série d'annonces et de mesures de portées diverses dont plusieurs ont peu de lien avec l'objectif affiché d'alléger le poids des contraintes administratives sur les entreprises pour libérer la croissance.**

Cet écart entre les annonces et les réalités se manifeste notamment par la distance entre les titres ambitieux des différents chapitres du projet de loi et le caractère très circonscrit voire purement technique des mesures qui s'y trouvent. Le chapitre III se présente ainsi comme permettant de « Simplifier et accélérer les procédures judiciaires » mais ne modifie en réalité que des dispositions encadrant l'exercice de certaines fonctions pour les magistrats de l'ordre administratif.

Contrairement aux annonces du Gouvernement, ce projet de loi n'a en aucun cas la même envergure que la loi PACTE de 2019 et concerne autant la simplification de la vie administrative que celle des entreprises ce qui a conduit le Conseil d'État à proposer d'en modifier l'intitulé.

Obligée d'examiner le texte dans des délais particulièrement contraints, la commission spéciale a, malgré les limites du texte qui lui est soumis, **décidé de s'engager dans la démarche de simplification proposée pour répondre aux attentes fortes exprimées par les entreprises.**

Elle a notamment décidé de prendre le Gouvernement au mot et d'agir pour la simplification en s'inscrivant dans le temps long avec la perspective d'un projet de loi annuel. Cette démarche correspond en effet à la nécessité de traiter le stock de normes existantes pour supprimer celles qui pèsent inutilement sur les entreprises et en limitent la croissance. Mais cet engagement a pour contrepartie des exigences de méthode. La première est de bien **distinguer entre la norme qui protège et celle qui entrave et ne supprimer que cette dernière.** La deuxième est de **ne pas adopter de mesures dont le coût, y compris le coût de transition, n'ait pas fait l'objet de concertation avec les acteurs et d'études de faisabilité.** Souvent en effet, le *statu quo*, même imparfait, est préférable à l'instabilité des normes, comme il a été rappelé avec force par les représentants des entreprises du bâtiment lors de leur audition, s'agissant des décisions successives du Gouvernement au sujet du dispositif « MaPrimeRénov ». La dernière exigence est celle du **respect des droits du Parlement.** La simplification est une responsabilité partagée, car la complexification, si elle résulte parfois des lois et des

amendements, est tout autant le fait du pouvoir réglementaire et de l'administration. Il ne peut être question de simplifier en écartant le Parlement, que ce soit en le dessaisissant de ses fonctions de législateur ou de sa capacité de contrôle. Comme le démontre l'examen de ce projet de loi, seul le Parlement est à même de garantir que le point de vue de tous les acteurs sera pris en compte et que l'évolution des normes tiendra compte des réalités de terrain, au-delà des effets d'annonce.

Le respect du Parlement passe aussi par le fait de ne pas revenir sur des compromis de CMP récents. L'exemple du bilan carbone appliqué aux appels d'offres en matière d'énergies renouvelables en 2019, avec l'appui du Gouvernement, et pour lequel une suppression est aujourd'hui proposée, laisse songeur.

Poursuivant les travaux engagés par la Délégation aux entreprises, déjà traduits au Sénat au travers de la proposition de loi visant à rendre obligatoires les « tests PME » d'Olivier Rietmann, le Sénat a également souhaité, en accord avec le Gouvernement, **s'engager dans une évaluation des normes applicables aux entreprises avant leur mise en œuvre**. Ce dispositif qui trouve ses parallèles tant en Allemagne qu'au Royaume-Uni ouvre la voie à une gestion du flux de normes qui soit réellement en phase avec les besoins des entreprises. Son application dans les années à venir est l'une des promesses les plus importantes de ce texte et fait l'objet d'un large consensus.

II. UN TEXTE COMPOSÉ DE DISPOSITIONS DIVERSES DONT CERTAINES DESTINÉES À SIMPLIFIER LES CONTRAINTES PESANT SUR LES ENTREPRISES

A. DES MESURES LIMITANT EXCESSIVEMENT LE POUVOIR DE CONTRÔLE ET DE LÉGISLATION DU PARLEMENT

De manière classique pour un projet de simplification, l'article 1^{er} du projet de loi propose de supprimer des instances administratives devenues sans objet ou présentées comme telles. Ce premier article marque l'ambiguïté du texte, car ces suppressions ont certes pour but de « simplifier l'organisation de l'administration », mais elles sont sans impact sur la vie des entreprises, donnant l'impression d'une recherche tous azimuts de mesures destinées à donner de la substance à la volonté politique exprimée. Après examen attentif de l'utilité des structures, dans la plupart desquelles siègent des parlementaires, la commission a décidé, à l'initiative du rapporteur, de rétablir la Commission supérieure du numérique et des postes, dont l'utilité en termes de contrôle de l'action de l'État a été établie.

Faute de pouvoir présenter une mesure emblématique permettant de démontrer sa volonté de simplification, comme le principe « silence vaut acceptation » dans le cadre de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens,

le projet de loi propose de mener un travail général d'examen des obligations pesant sur les entreprises afin de mettre en œuvre plusieurs principes, dont l'allègement des mesures d'autorisation et la mise en œuvre du principe « dites-le nous une fois ». Le périmètre particulièrement large de l'habilitation demandée par **l'article 2**, de même que celui **de l'article 3** sur l'extension de la pratique des rescrits administratifs et la durée de 18 mois demandée pour conduire le travail, montrent la difficulté de mesurer la portée exacte de la tâche à accomplir, qui ne se fera pas sans déchirements. Considérant que le Gouvernement a fait de ces articles des effets d'annonce sans qu'aucun travail de fond permettant de connaître exactement les mesures envisagées n'ait été encore engagé, la commission a supprimé ces articles sur proposition des rapporteurs. Elle a notamment considéré que le Gouvernement pourrait, dans le texte de simplification annoncé pour l'année prochaine, présenter des projets plus aboutis justifiant une habilitation d'une durée plus resserrée, à l'inverse des dispositions actuelles dessaisissant le Parlement de pans entiers de la législation pendant plus d'un an. Suivant la même logique, la commission a également supprimé l'habilitation prévue à **l'article 11** pour la réforme du droit des contrats spéciaux, estimant que ce sujet nécessite un débat parlementaire approfondi.

B. SUPPRIMER OU ENCADRER DES MESURES CRÉANT DES COÛTS DE TRANSITION LOURDS POUR DES EFFETS INCERTAINS

Les articles 4 et 5 du projet de loi entendent faciliter l'accès à la commande publique. **L'article 5** unifie auprès du juge administratif le contentieux de la commande publique. Au regard de l'ampleur des changements induits par l'unification du contentieux sans que l'effet de simplification soit avéré, et avec le risque, au contraire, que le contentieux n'augmente, la commission a supprimé cet article à l'initiative du rapporteur.

La commission a également supprimé **l'article 7** tendant à redéfinir les informations contenues sur le bulletin de paie, le dispositif proposé ayant été unanimement critiqué par les organisations syndicales et patronales qui ont insisté sur le fait qu'il n'apportait aucune simplification pour les employeurs.

Tout en soutenant, sur le principe, les dérogations proposées par **l'article 16**, qui concourent à l'accélération des projets liés à la transition énergétique pour les projets de production d'éolien en mer et de création ou de modification des ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, la commission spéciale a souhaité en corriger les effets de bord en ciblant mieux les dispositions proposées.

**C. ALLER AU BOUT DE LA LOGIQUE DE SIMPLIFICATION PROPOSÉE
PAR CERTAINES DES MESURES DU PROJET DE LOI**

L'**article 6** vise à assouplir l'obligation d'information préalable des salariés en cas de projet de vente du fonds de commerce ou de projet de vente de la société, à abaisser de deux à un mois ce délai d'information préalable et à diminuer le montant de l'amende sanctionnant le non-respect de cette obligation pour les seules entreprises de moins de 50 salariés. Afin d'aller au bout de cette démarche, la commission a, sur proposition du rapporteur, supprimé ces obligations.

La commission a complété et étendu les dispositions de l'**article 9** tendant à favoriser le recours à la médiation pour le règlement de litiges avec l'administration, notamment pour les entreprises.

À l'**article 10**, elle a ramené de 250 000 à 200 000 euros le montant de l'amende applicable aux chefs d'entreprise en cas de manquement aux obligations déclaratives relatives aux bénéficiaires effectifs d'une entreprise.

Afin de permettre une indemnisation plus efficace des entreprises, la commission a adopté plusieurs amendements à l'**article 14** réduisant notamment les délais d'indemnisation et prévoyant une évaluation du dispositif qu'elle propose.

La commission a élargi les possibilités ouvertes par l'**article 20** en matière de dérogation aux règles des plans locaux d'urbanisme (PLU) pour l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments existants.

Elle a facilité la possibilité pour les entreprises d'être accompagnées par la CNIL dans le cadre de l'**article 23**.

Pour garantir que les nouvelles normes respecteront l'impératif de simplicité nécessaire à nos entreprises, la commission spéciale a rétabli, à l'initiative d'Olivier Rietmann, le dispositif du « Test PME » tel qu'il a été adopté par le Sénat le 26 mars dernier (**article 27**).

La commission a également souhaité **faciliter l'implantation des cafés et des bistrotts dans les zones rurales.** (**article 26 bis**)

La commission a par ailleurs **marqué son désaccord avec la volonté soudaine et inopportune du Gouvernement d'abroger le critère du « bilan carbone »** appliqué aux dispositifs de soutien public des projets de biogaz attribués par appels d'offres (**article 21**).

Elle a aussi souhaité **marquer son désaccord avec la volonté du Gouvernement de déroger au principe du paiement direct des sous-traitants pour les projets d'éolien en mer**, tout en laissant la possibilité de déroger à l'obligation d'allotissement pour ces mêmes projets (**article 16**)

D. DES MESURES UTILES MAIS PARFOIS PLUS TECHNIQUES QUE SIMPLIFICATRICES

La commission a approuvé tout en apportant des précisions nécessaires :

- **l'article 15** destiné à faciliter l'implantation de centres de données d'envergure jugés utiles pour la transition numérique ou la souveraineté nationale ;

- **l'article 17** destiné à accélérer et simplifier les déploiements de réseaux mobiles en renforçant le dispositif proposé de lutte contre la spéculation foncière sur les emplacements d'antennes-relais, mais en préservant la possibilité laissée à l'autorité administrative de retirer une décision favorable à l'installation d'une antenne-relais, faute de bilan de l'expérimentation menée à ce sujet ;

- **l'article 18** tendant à simplifier la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, en encadrant la dérogation prévue ;

- **l'article 19** modifiant certaines procédures prévues par le code minier où le rapporteur a souhaité réintroduire la consultation des collectivités territoriales, mieux encadrer les prolongations de permis et réintroduire une modalité d'association souple de l'Office nationale des forêts (ONF) dans la procédure d'instruction en Guyane ;

- **l'article 22** destiné à faciliter l'innovation issue de la recherche en santé ;

- **l'article 24** relatif au versement des loyers commerciaux et à l'encadrement du montant de la garantie.

La commission a adopté sans modification :

- **l'article 4** qui étend le recours au profil d'acheteur unique dématérialisé mis à disposition par l'État pour les personnes morales de droit public ainsi que les organismes de sécurité sociale, et ouvre la faculté aux collectivités territoriales de l'utiliser ;

- **l'article 8** tendant à rehausser les seuils généraux et les seuils applicables aux magasins de commerce de détail à partir desquels des entreprises doivent notifier leurs projets d'opérations de concentration auprès de l'Autorité de la concurrence ;

- **l'article 12** qui prévoit au sein des juridictions administratives, d'une part, un élargissement des missions que peuvent exercer les magistrats honoraires et, d'autre part, la suppression de la condition de grade actuellement prévue pour l'exercice des fonctions de juge des référés ;

- **l'article 13** tendant à aligner les droits des très petites entreprises sur ceux des particuliers en matière bancaire ;

- **l'article 25** simplifiant le régime d'aménagement commercial pour moderniser et rationaliser les espaces commerciaux ;

- **l'article 26** tendant à transformer le régime d'autorisation préalable de travaux en régime de déclaration préalable pour les établissements recevant du public de moins de 300 m² qui conservent la même activité et qui sont situés dans des centres commerciaux déjà équipés contre le risque incendie ;

- **l'article 28** destiné à prendre en compte la décision n° 2023-1068 QPC du 17 novembre 2023 en matière de procédure de saisie-vente.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} : SIMPLIFIER L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION

Article 1^{er}

Suppression de comités, de commissions, de conseils et d'observatoires

L'article 1^{er} vise à supprimer cinq instances consultatives : le Conseil stratégique de la recherche, le Conseil supérieur de l'aviation civile, la Commission chargée d'apprécier l'aptitude à exercer les fonctions d'inspecteur général ou de contrôleur général, la Commission supérieure du numérique et des postes et le Comité national de la gestion des risques en forêt.

Souscrivant aux objectifs de simplification et de rationalisation du paysage administratif français, la commission spéciale a adopté quatre amendements dont l'un du rapporteur visant à rétablir la **Commission supérieure du numérique et des postes**, dont le projet de suppression relève davantage d'une volonté d'affaiblissement du contrôle parlementaire.

1. Dans la continuité des précédents efforts de simplification, une volonté renouvelée de simplifier le paysage administratif

1.1. Des efforts antérieurs pour lutter contre la « comitologie à la française »

Face à l'augmentation du nombre d'instances consultatives créées au cours des dernières décennies, plusieurs mesures ont été adoptées pour infléchir cette évolution, notamment :

- le principe selon lequel les commissions consultatives créées par décret le sont pour une durée maximale de cinq ans, leur reconduction devant faire l'objet d'une étude préalable de nécessité¹ ;

- le principe du « 1 pour 1 » selon lequel toute création, par voie législative ou réglementaire, d'une nouvelle commission consultative doit être assortie d'une suppression concomitante d'une commission existante², voire de deux commissions³ ;

- le principe selon lequel les commissions administratives consultatives qui n'ont pas tenu de réunions au cours des deux dernières années doivent être supprimées⁴ ;

- l'obligation pour le Gouvernement de présenter chaque année au Parlement, en annexe du projet de loi de finances initial, la liste des

¹ Circulaire du Premier ministre n° 5975/SG du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable.

² Ibid.

³ Circulaire du Premier ministre n° 6038/SG du 12 septembre 2018 relative à la poursuite de la modernisation des procédures de consultation préalable et à la réduction du nombre des commissions consultatives.

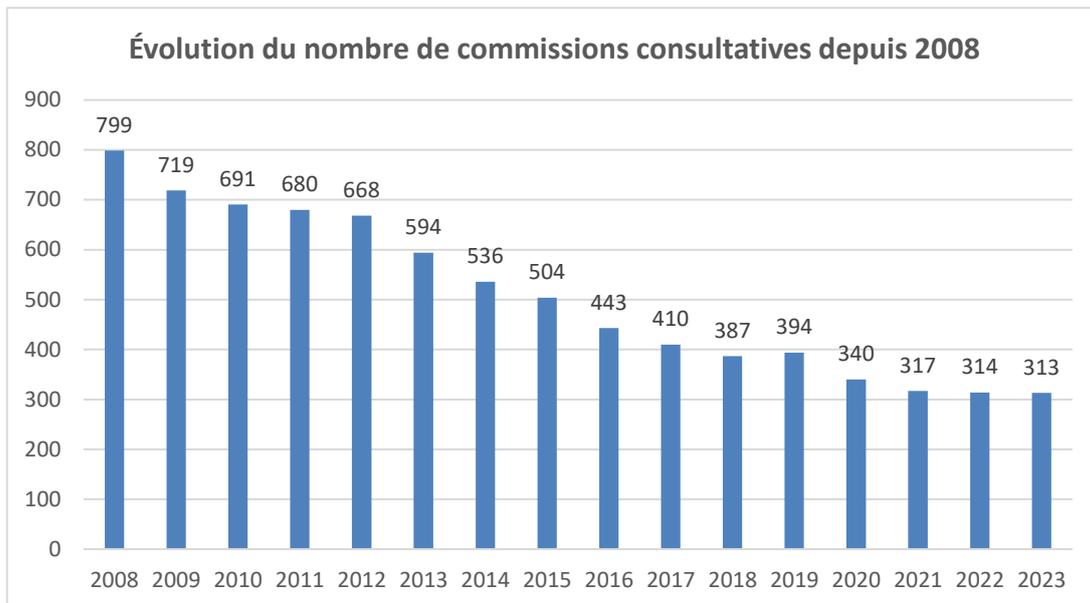
⁴ Circulaire du Premier ministre n° 5975/SG du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable.

commissions et des instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre, des ministres ou de la Banque de France et dont la création est prévue par une mesure législative ou réglementaire¹. Cette annexe évalue le coût de fonctionnement de ces organismes en milliers d'euros lors des trois années précédentes, indique le nombre de leurs membres et le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes, mentionne les commissions et instances créées ou supprimées dans l'année, et présente une justification de l'évolution des coûts de fonctionnement ;

- le principe selon lequel les administrations devront justifier le maintien des structures dont la taille n'excède pas 100 ETP – pour les 1 200 agences et opérateurs de l'État – et proposer des regroupements ou des suppressions².

Depuis, le nombre d'instances consultatives a fortement diminué. Alors que près de 700 commissions étaient recensées en 2010 et encore plus de 400 en 2017, le jaune budgétaire annexé en loi de finances initiale en recensait 394 en 2019, 340 en 2020, 317 en 2021, 314 en 2022 et 313 pour 2023.

En 2020, l'adoption de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique³, dite « loi ASAP », a contribué à amplifier cet effort de rationalisation du paysage administratif avec la suppression d'une vingtaine d'instances consultatives ayant une base légale au sein de son titre Ier. Ce projet de loi s'inscrit dans sa continuité avec une volonté renouvelée de poursuivre les efforts engagés en faveur de la simplification du paysage administratif.



Source : commission spéciale, à partir des données publiques.

¹ Article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

³ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

1.2. Une volonté réitérée de simplifier le paysage administratif

Dans son **discours de politique générale du 30 janvier 2024**, le Premier ministre Gabriel Attal, annonçant l'examen à venir d'un projet de loi dédié à la simplification, a déclaré : « *Simplifier pour éviter la gabegie, c'est possible, et je vous annonce une règle générale simple : tous les organes, organismes, comités ou autres, qui ne se sont pas réunis ces 12 derniers mois, seront supprimés automatiquement* ». Ainsi, l'article 1^{er} de ce projet de loi s'inscrit tant dans la continuité de ce discours de politique générale et des efforts des Gouvernements précédents pour simplifier le paysage administratif français.

2. Dans le cadre de ce projet de loi, le Gouvernement souhaite supprimer cinq instances consultatives qui ne se réunissent presque plus ou dont le rôle est jugé obsolète ou redondant avec d'autres organes déjà existants

2.1. La suppression du Conseil stratégique de la recherche

Le **Conseil stratégique de la recherche**, placé auprès du Premier ministre ou, par délégation, du ministre chargé de la recherche, a été créé par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche¹ afin de mettre en œuvre et d'évaluer la stratégie nationale en matière de recherche. Cette mission était précédemment assurée par le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie créé en 1982, puis par le Comité d'orientation stratégique créé en 1995, le Conseil national de la science créé en 1998 et le Haut Conseil de la science et de la technologie créé en 2006.

Il est composé de 13 à 23 personnalités qualifiées pour leurs compétences dans les domaines de la recherche, de l'économie ou de l'innovation ainsi que d'un membre du bureau exécutif de Régions de France, y siègent également un député et un sénateur.

Au regard de l'étude d'impact du projet de loi ainsi que des informations transmises à la commission spéciale, il s'avère que **cette instance ne s'est pas réunie depuis 2015 alors qu'elle est censée se réunir au moins une fois par an, que sa composition n'a pas été renouvelée depuis 2019 et que son activité apparaît redondante avec celle du Conseil présidentiel de la science** dont la création a été annoncé le 7 décembre 2023 par le président de la République.

Par ailleurs, la suppression du Conseil stratégique de la recherche constitue la **première proposition du rapport de Philippe Gillet** remis le 15 juin 2023 à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche².

¹ Article 95 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, codifié à l'article L. 120-1 du code de la recherche.

² Philippe Gillet, *Mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation*, Juin 2023.

2.2. *La suppression du Conseil supérieur de l'aviation civile*

Le **Conseil supérieur de l'aviation civile**, placé auprès du ministre chargé de l'aviation civile, peut être consulté par ce dernier sur toute question intéressant le transport aérien.

Composé d'un conseiller régional, d'un conseiller départemental, de six représentants de l'État, de trois représentants des entreprises de transport aérien, de deux représentants d'exploitants d'infrastructures aéroportuaires, de quatre représentants de salariés, de trois représentants de clients et de quatre personnalités, y siègent également un député et un sénateur depuis la loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement¹.

Au regard de l'étude d'impact du projet de loi ainsi que des informations transmises à la commission spéciale, il s'avère que **cette instance ne s'est pas réunie depuis 2016**.

2.3. *La suppression de la Commission chargée d'apprécier l'aptitude à exercer les fonctions d'inspecteur général ou de contrôleur général*

La **Commission chargée d'apprécier l'aptitude à exercer les fonctions d'inspecteur général ou de contrôleur général** a été institué par la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public², dont les dispositions ont été modifiées par l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique d'État³.

Au regard des dispositions du code général de la fonction publique⁴, les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle de la fonction publique d'État peuvent recruter par la voie dite du « tour extérieur » afin de pourvoir aux vacances d'emploi, mais seulement après consultation d'une commission chargée d'apprécier l'aptitude des intéressés à exercer les fonctions d'inspecteur général ou de contrôleur général, en tenant compte de leur expérience et de leurs fonctions antérieures.

Cette commission est présidée par un conseiller d'État et comprend notamment un conseiller maître de la Cour des comptes, un directeur général de l'administration et de la fonction publique, un inspecteur général chef d'un service d'inspection ainsi que deux inspecteurs généraux en activité⁵.

¹ Article 10 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, codifié à l'article L. 6441-1 du code des transports.

² Article 8 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, codifié à l'article L. 326-7 du code général de la fonction publique.

³ Article 15 de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

⁴ Articles L. 326-5 à L. 326-9 du code général de la fonction publique.

⁵ Décret n°94-1085 du 14 décembre 1994 relatif aux modalités de nomination au tour extérieur dans certains corps d'inspection et de contrôle de la fonction publique de l'État.

Or, la récente réforme de la fonction publique d'État a **mis en extinction de nombreux corps d'inspection générale et de contrôle**, ce qui fait désormais obstacle au recrutement par tour extérieur. Ces corps sont listés dans l'étude d'impact du projet de loi : inspection générale des finances (IGF), inspection générale de l'administration (IGA), inspection générale des affaires sociales (IGAS), inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), inspection générale de l'agriculture (IGAG), inspection générale des affaires culturelles (IGAC), le Contrôle général économique et financier (CGEFI), etc.

Par ailleurs, l'étude d'impact relève également que **les agents ne relevant pas du code général de la fonction publique** tels que les militaires exerçant des responsabilités au sein des inspections générales des armées et de la gendarmerie nationale (IGGN) ou du contrôle général des armées, ainsi que **d'autres services d'inspection et de contrôle existants** tels que les inspections générales des affaires étrangères (IGAE), des affaires maritimes (IGAM) et de la police nationale (IGPN) ou encore le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) **ne sont pas concernés**.

Par conséquent, le Gouvernement estime que **cette commission peut être supprimée car étant devenue sans objet**.

2.4. La suppression de la Commission supérieure du numérique et des postes

La **Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP)** est issue de la Commission supérieure du service public des postes et des télécommunications (CSSPPT) créée par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, relative à l'organisation du service public des postes et télécommunications¹, au moment du changement de statut de La Poste et de France Télécom.

Depuis la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle², ses missions ont été élargies aux communications électroniques, la CSSPPT ayant alors été renommée Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE).

Depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique³, la CSSPPCE est devenue la Commission Supérieure du Numérique et des Postes (CSNP). Composée de sept sénateurs, de sept députés et de trois personnalités qualifiées, la CSNP est actuellement **présidée par le sénateur Damien Michallet** et composée d'Henri d'Agrain, personnalité

¹ *Article 35 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, relative à l'organisation du service public des postes et télécommunications.*

² *Article 1^{er} de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.*

³ *Article 45 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.*

qualifiée ; de Xavier Batut, député ; de Jeanne Bretecher, personnalité qualifiée ; de Sophia Chikirou, députée ; de Mireille Clapot, députée ; de Bernard Delcros, sénateur ; de Patricia Demas, sénatrice ; de Patrick Guillemot, personnalité qualifiée ; d'Anne Le Henanff, députée ; d'Audrey Linkenheld, sénatrice ; d'Aurélien Lopez-Liguori, député ; d'Angélique Ranc, députée ; de Christian Redon-Sarrazy, sénateur ; de Jean-Yves Roux, sénateur ; de Denise Saint-Pé, sénatrice et de Stéphane Travert, député.

Au gré des différentes évolutions législatives, **plusieurs missions** ont été confiées à la CSNP¹, notamment :

- veiller à l'évolution équilibrée des secteurs des postes et des communications électroniques et étudier les questions relatives à la neutralité de l'Internet ;

- émettre des avis sur les projets de législation applicables à ces secteurs, de cahier des charges de La Poste, de contrats de plan de La Poste et aux opérateurs chargés du service universel des communications électroniques ;

- émettre des avis sur les projets de directives communautaires relatives à ces secteurs ;

- émettre des avis sur saisine de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) et des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- saisir l'Arcep en matière de contrôle et de sanction du respect, par les opérateurs, des obligations de service public et de service universel qui leur sont applicables ;

- transmettre un rapport annuel au Parlement et au Premier ministre sur le service public des postes et celui des communications électroniques.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le rôle de la CSNP est **considéré comme redondant avec les missions attribuées à l'Arcep**, autorité indépendante chargée de la régulation des secteurs des postes et des communications électroniques, **et au Conseil national du numérique (CNNum)**, institué dès 2011² pour rendre des avis et des recommandations sur toute question relative à l'impact du numérique sur la société et l'économie.

Par ailleurs, la suppression de la CSNP est présentée comme une **mesure d'allègement budgétaire**, puisque 2 ETP sont mis à disposition par le ministère de l'Économie et des Finances, contre 6 ETP lors de sa création, que les coûts de fonctionnement s'élevaient en 2023 à 18 231 euros auxquels il

¹ Article L. 125 du code des postes et des communications électroniques.

² Décret n° 2011-476 du 29 avril 2011 et décret n° 2012-1400 du 13 décembre 2012 relatif au Conseil national du numérique.

convient d'ajouter le coût d'indemnisation des personnalités qualifiées de 16 453 euros pour cette même année.

2.5. La suppression du Conseil national de la gestion des risques en forêt

Le **Comité national de la gestion des risques en forêt** a été créé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010¹, dite « loi MAP ». Ce Comité, placé sous la responsabilité du ministre chargé de la forêt, de l'environnement, de l'économie ou des outre-mer, peut être consulté sur la connaissance des risques sanitaire, climatologique, météorologie, incendie ou lié à la forêt, ainsi qu'aux instruments appropriés pour la gestion de ces risques². Son avis demeure obligatoire pour la détermination des surfaces forestières considérées comme assurables contre le risque de tempête³.

Présidé par un conseiller d'État ou par un conseiller maître à la Cour des comptes, ce Comité est également composé de quatre représentants de l'État, de quatre représentants des organisations de propriétaires fonciers, de deux représentants d'entreprises d'assurance, d'un représentant des entreprises de réassurance et d'un représentant des entreprises bancaires. Toutefois, **sa composition est régulièrement contestée**, en particulier en raison de l'absence de représentation des interprofessions, des usagers de la forêt et de l'Office nationale des forêts (ONF).

Au regard de l'étude d'impact du projet de loi ainsi que des informations transmises à **la commission spéciale**, **il s'avère que cette instance ne s'est pas réunie depuis 2017 et qu'elle ne se serait réunie que trois fois depuis sa création**, ne prenant pas part aux travaux ministériels sur la forêt ni à l'élaboration des mesures fiscales dédiées à l'assurance des surfaces forestières dans le cadre de l'examen des lois de finances.

3. La commission spéciale a estimé que la suppression de la Commission supérieure du numérique et des postes n'était pas justifiée, au contraire de la suppression des quatre autres instances consultatives

3.1. La suppression de la Commission supérieure du numérique et des postes apparaît avant tout comme une volonté du Gouvernement d'affaiblir le travail de contrôle parlementaire

La commission spéciale a **adopté l'amendement COM-313, identique aux amendements COM-235 rectifié et COM-291 du rapporteur visant à rétablir la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP)**, dont le projet de suppression relève davantage d'une volonté d'affaiblissement du

¹ Article 68 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

² Article D. 351-1 du code forestier.

³ Article L. 351-1 du code forestier.

travail de contrôle parlementaire que d'une mesure de simplification du paysage administratif.

Alors qu'un projet de suppression de la CSNP avait déjà été débattu en 2020 lors de l'examen de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique, **cette suppression n'avait finalement pas été acceptée par le Parlement**, qui estimait indispensable d'exercer un contrôle resserré sur les missions de service public assurées par le groupe La Poste et les opérateurs de télécommunications.

Par ailleurs, alors que les autres dispositions de l'article 1^{er} suppriment des instances consultatives ne se réunissant plus depuis plusieurs années ou étant devenues sans objet, l'activité de la CSNP, seule instance bicamérale, permanente et transpartisane dédiée au contrôle des secteurs des postes et des communications électroniques, demeure **particulièrement active**. Ainsi, selon les informations transmises à la commission spéciale, **la CSNP a publié 10 avis l'an dernier et s'est réunie plus de 130 fois** sous forme de réunions de travail, d'auditions, de séances plénières, de déplacements ou de participations à des événements thématiques. Or, le Premier ministre avait annoncé la suppression des instances consultatives ne s'étant pas réunies depuis au moins un an, ce qui est loin d'être le cas de la CSNP.

3.2. La suppression des quatre autres instances consultatives poursuit bel et bien un objectif de rationalisation du paysage administratif

Concernant les quatre autres instances consultatives visées, la commission spéciale estime que **leur projet de suppression est justifié** et n'a pas formulé d'observations particulières à ce sujet.

Elle a également adopté l'**amendement COM-212** visant à parachever la transformation de la Commission de concertation du commerce en Conseil national du commerce.

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

TITRE II : SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES DES ENTREPRISES

Article 2

Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier les démarches déclaratives des entreprises

L'article 2 vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier les démarches déclaratives des entreprises pour une durée de 18 mois.

Tout en souscrivant pleinement à l'objectif de simplification des normes et procédures pesant sur les entreprises, la commission spéciale a décidé de supprimer cet article, jugeant la méthode retenue peu respectueuse du Parlement. Le caractère extrêmement large de la demande d'habilitation, la longueur de son délai et l'impossibilité d'obtenir la moindre précision sur les mesures qui pourraient être prises dans ce cadre en font un véritable blanc-seing donné au Gouvernement. La détermination de ces mesures est en effet renvoyée à des travaux de grande ampleur, non encore lancés à ce jour. Le Gouvernement n'ayant nul besoin d'habilitation pour engager de tels travaux, il lui appartiendra le moment venu de saisir le Parlement d'un dispositif plus abouti.

1. Le dispositif proposé : une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier les démarches déclaratives des entreprises

Le présent article vise à habiliter le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à légiférer par ordonnance aux fins d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises et les professionnels.

Selon les termes de cet article, les mesures qui peuvent être prises dans ce cadre concernent :

- la transformation de certains régimes d'autorisation administrative en régimes de déclaration préalable obligatoire, le cas échéant avec opposition possible de l'administration dans un délai déterminé ;

- la suppression de certains régimes de déclaration préalable obligatoire pour lesquels le respect des règles de droit concernées peut être assuré par d'autres moyens ;

- l'allègement ou la suppression de certaines procédures ou formalités déclaratives des entreprises.

L'habilitation est donnée pour un délai de 18 mois.

Enfin, il est prévu qu'un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication l'ordonnance.

2. La position de la commission : la suppression d'une demande habilitation prématurée et aux contours mal définis

Au vu de la complexité et du poids des normes pesant sur les entreprises de notre pays, largement documenté par les travaux de la délégation sénatoriale aux entreprises dans un rapport récent¹, on ne peut que souscrire à l'objectif de simplification poursuivi par cet article.

Force est pourtant de constater que les termes de l'habilitation sont extrêmement larges, puisqu'il est question, sans plus de précision, de « transformer » ou supprimer « certains » régimes d'autorisation ou déclaration préalables, ainsi que d'« alléger » ou supprimer « certaines procédures ou formalités ». Le dispositif, ainsi rédigé, donnerait au Gouvernement la faculté de réformer des pans entiers de la législation économique, environnementale, fiscale et sociale...

Les travaux de la commission spéciale ne lui ont pas permis de disposer de la moindre précision, de la part du Gouvernement, sur les mesures envisagées dans ce cadre. Leur détermination est en effet renvoyée à des travaux de grande ampleur, non encore lancés à ce jour.

En tout état de cause, la portée de ces mesures ne saurait être purement technique. Pour ne prendre qu'un exemple, la généralisation du principe « dites-le nous une fois » présentée comme un objectif majeur de l'article peut impliquer la levée de certains obstacles législatifs à la communication de données entre administrations, justifiées par le secret fiscal ou professionnel. Si l'on ne peut que partager ce souci traduire enfin dans les faits de ce principe largement resté lettre morte à ce jour, la sensibilité des questions soulevées par de telles mesures demande un débat parlementaire éclairé.

La méthode retenue, qui s'apparente ainsi à une demande de blanc-seing, n'est pas respectueuse du Parlement.

Le Gouvernement n'a en effet nullement besoin d'une habilitation parlementaire pour engager et conduire de tels travaux, seuls à même d'identifier avec précision une liste de mesures opportunes en matière de simplification des procédures applicables aux entreprises, avant de saisir le Parlement de mesures plus substantielles et mieux définies.

C'est la raison pour laquelle la commission spéciale a adopté l'**amendement de suppression COM-314** de son rapporteur Catherine Di Folco, ainsi que les amendements identiques **COM-142**, **COM-236** et **COM-292**.

Cette suppression ne saurait avoir pour effet de retarder l'action en faveur de la simplification au regard de la longueur du délai d'habilitation demandé, qui s'élève à 18 mois, ce d'autant que le ministre de l'économie et

¹ La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises, *rapport d'information fait par Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Pierre Moga et Olivier Rietmann au nom de la délégation aux entreprises du Sénat, 15 juin 2023.*

des finances a exprimé devant la commission spéciale son souhait de renouveler l'exercice chaque année¹. Sous réserve que cet engagement soit tenu, le prochain projet de loi de simplification donnera ainsi au Gouvernement l'occasion de présenter un dispositif abouti.

La commission a **supprimé** l'article 2.

Article 3

Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour développer les rescrits sectoriels et la « cristallisation » des normes applicables aux entreprises

L'article 3 vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour développer les rescrits sectoriels et la « cristallisation » des normes applicables aux entreprises.

La commission souscrit pleinement à l'objectif de simplification de la vie des entreprises et au développement de procédures de rescrits et autres mesures destinées à apporter aux entreprises la sécurité juridique dont elles ont besoin pour mener à bien leurs projets.

Toutefois, adoptant la même position de principe que pour l'article 2 du présent projet de loi, elle a **décidé de supprimer cet article, jugeant la méthode retenue peu respectueuse du Parlement**. Le Gouvernement n'ayant nul besoin d'habilitation pour engager de tels travaux, il lui appartiendra le moment venu de saisir le Parlement d'un dispositif plus abouti et réellement utile aux entreprises, alors que de nombreux dispositifs de rescrits existants sont à ce jour pas ou peu utilisés.

1. Le dispositif proposé : une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour développer les rescrits sectoriels et la « cristallisation » des normes applicables aux entreprises

Le présent article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour développer les rescrits sectoriels et la cristallisation des normes applicables aux entreprises.

¹ Voir compte-rendu de l'audition par la commission spéciale de Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et d'Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des entreprises, du tourisme et de la consommation, le 14 mai 2024.

Rescrit, pré-décision et « cristallisation » des normes applicables

Dans son étude de novembre 2013 consacrée au **rescrit**¹, le Conseil d'État définit celui-ci comme une « *prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision administrative ultérieure* ».

Dans la même étude, le Conseil d'État traite également de deux autres catégories de garanties apportées à l'administré, aux fins de simplification et sécurisation, qui sont couvertes par l'habilitation de 2014 et par celle figurant au projet d'article 3 du présent projet de loi.

- la **pré-décision**, c'est-à-dire une prise de position s'inscrivant dans une procédure administrative prédéfinie et constituant une « brique » de la décision finale. Le rescrit se distingue de la pré-décision en ce qu'il « *ne précède pas l'édiction d'une décision ultérieure de l'administration* ».

- la « **cristallisation** » **des normes applicables**, qui garantit à l'entreprise, pendant une durée déterminée, l'application des normes en vigueur à la date à laquelle elle a conçu son projet.

Source : commission spéciale

Le I du présent article définit ainsi le champ de l'habilitation, qui permet ainsi :

- **au 1°**, l'édiction de mesures de « rescrits » ou de « pré-décision » sectorielles applicables aux entreprises. Il est précisé que ces garanties ont pour objet de prémunir le demandeur d'un changement d'interprétation ou d'appréciation de l'administration qui serait de nature à faire naître une créance de celle-ci à son encontre, à l'exposer à des sanctions administratives ou à compromettre l'obtention d'une décision administrative postérieure nécessaire à la réalisation de son projet ;

- **au 2°**, l'édiction de mesures de « cristallisation » des normes applicables aux entreprises ;

Les 3° à 5° du même I tendent également à permettre aux ordonnances prises sur le fondement de cette habilitation la détermination des conditions de publication et d'opposabilité de ces mesures, ainsi que les régimes de recours administratif et contentieux qui leur sont applicables.

Les III et IV du présent article précisent respectivement que le délai d'habilitation est de 18 mois, et qu'un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Le II du présent article tend à inscrire directement dans la loi certaines dispositions encadrant les mesures de garantie prises par ordonnances.

¹ Conseil d'État, « *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets* », étude, 26 mars 2014

Le 1° du même II prévoit ainsi que les garanties sont accordées sur la base d'un dossier préalable présenté à l'administration et décrivant loyalement la situation de fait ou le projet en cause.

Le 2° prévoit qu'elles peuvent être accompagnées d'un engagement sur les délais dans lesquelles les décisions administratives nécessaires à la réalisation du projet pourraient intervenir ainsi que d'informations sur les procédures d'instruction des demandes correspondantes, notamment la description des procédures applicables et les conditions de régularité du dossier. Il est précisé que cet engagement et ces informations sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'administration.

Enfin, **les 3° et 4° limitent la portée des mesures prises**, respectivement en prévoyant que celles-ci :

- peuvent être remises en cause pour l'avenir dans des conditions précisées par les ordonnances mentionnées ;

- ne peuvent pas faire obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires visant à préserver la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement

2. La position de la commission : supprimer une demande d'habilitation prématurée

2.1. Plusieurs mesures de rescrits sectoriels existent déjà, mais restent à ce jour peu utilisés

Le rescrit a historiquement été institué en matière fiscale¹, où il est fortement utilisé. Ainsi, 20 000 rescrits ont été délivrés en 2022 par les services des finances publiques selon le rapport d'activité de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Ce dispositif a plus récemment, dans la continuité de l'étude précitée du Conseil d'État, été étendu à des mesures sectorielles applicables aux entreprises, sur le fondement l'article 9 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, qui porte un dispositif d'habilitation dont la rédaction a pour l'essentiel été reprise par le présent article.

L'ordonnance n° 2015-1628 du 10 décembre 2015 a ainsi prévu un certain nombre de nouveaux rescrits, tel que :

- le **rescrit « consommation »**² prise de position de l'administration au sujet des prix à la consommation pratiqués par les professionnels visant à prémunir le demandeur contre d'éventuelles sanctions administratives ;

- le **rescrit « agricole »** sur le contrôle des structures des exploitations agricoles³ ;

¹ Voir par exemple les articles L. 64 B et L. 80 B du livre des procédures fiscales.

² Article L. 112-5 du code de la consommation.

³ Articles L. 725-24 du code rural et de la pêche maritime.

- le rescrit **concernant l'accord ou le plan d'action d'une entreprise en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**¹ et le rescrit relatif aux **obligations en matière d'emploi des travailleurs handicapés**² en entreprise, qui instituent une garantie contre des sanctions prévues par le code du travail.

L'ordonnance précitée a également institué une mesure de **pré-décision** en matière **d'agrément de reprise d'autorisation d'occupation temporaire (AOT)** du domaine public de l'État. Le dispositif permet aux titulaires d'une telle autorisation d'obtenir la garantie que sera accordé l'agrément nécessaire à la substitution d'une personne déterminée, pour la durée du titre restant à courir, dans les droits et obligations résultant de ce dernier, sous réserve d'une utilisation compatible avec son affectation³.

En matière de « **crystallisation** », la même ordonnance a par exemple institué le « **certificat d'urbanisme** », qui permet que lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique⁴.

L'article 21 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) a également institué, sans recourir à une habilitation à légiférer par ordonnance, de nouvelles procédures de rescrits sectoriels concernant notamment :

- le délai de paiement des entreprises, destiné à prémunir le demandeur contre les sanctions administratives⁵ ;
- les garanties commerciales, prémunissant le demandeur contre une sanction administrative⁶ ;

Les données communiquées aux rapporteurs par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances sur la mise en œuvre de certains rescrits montrent cependant que **les opérateurs économiques ne se sont pas ou peu emparés de ces procédures**. Aussi, le rescrit « consommation » n'a ainsi fait l'objet que de six demandes en 2021, toutes incomplètes ou non recevables, d'aucune demande en 2022, et d'une demande en 2023, refusée. De même, le rescrit « garanti commerciale » n'a fait l'objet que d'une demande en 2022, refusée.

¹ Article L. 2242-9 du code du travail.

² Article L. 5212-5-1 du code du travail.

³ Article L. 2122-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴ Article L. 410-1 du code de l'urbanisme.

⁵ Article L. 441-15 du code de commerce.

⁶ Article L. 217-24 du code de commerce.

2.2. Une demande d'habilitation prématurée

S'agissant du présent article, la commission spéciale a entendu adopter la même position de principe que pour l'article 2 du présent projet de loi¹.

Sur le fond, elle souscrit pleinement à l'objectif de simplification de la vie des entreprises et au développement de procédures de rescrits et autres mesures destinées à apporter aux entreprises la sécurité juridique dont elles ont besoin pour mener à bien leurs projets.

Toutefois, force est de constater que, là encore, le champ des législations potentiellement concernées par ces mesures n'est aucunement défini, et renvoyé à des travaux ultérieurs. À titre de comparaison, le dispositif de l'article 9 de la loi de simplification de 2014 précité comportait une énumération limitative du champ des codes législatifs et domaines concernés.

En tout état de cause, la portée de ces mesures ne saurait être purement technique dans la mesure où, par définition, les dispositifs de rescrit, de pré-décision et de cristallisation mettent en jeu le principe de légalité.

Le Gouvernement n'a nullement besoin d'une habilitation parlementaire pour engager et conduire de tels travaux, seuls à même de tirer un bilan des procédures de rescrits sectoriels existantes et d'identifier de nouvelles mesures souhaitables et pertinentes, et partant susceptibles d'être réellement utilisées.

C'est la raison pour laquelle la commission spéciale a adopté l'**amendement de suppression COM-315** de son rapporteur Catherine Di Folco ainsi que les amendements identiques **COM-238** et **COM-293**.

Comme pour celle de l'article 2, **cette suppression ne saurait avoir pour effet de retarder l'action en faveur de la simplification** au regard de la longueur du délai d'habilitation demandé, qui s'élève à 18 mois, ce d'autant que le ministre de l'économie et des finances a exprimé devant la commission spéciale son souhait de renouveler l'exercice chaque année². Sous réserve que cet engagement soit tenu, le prochain projet de loi de simplification donnera ainsi au Gouvernement l'occasion de présenter un dispositif abouti.

La commission a **supprimé** l'article 3.

¹ Voir commentaire de l'article 2 du présent rapport.

² Voir compte-rendu de l'audition par la commission spéciale de Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et d'Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des entreprises, du tourisme et de la consommation, le 14 mai 2024.

Article 3 bis

**Modification du régime de « silence vaut acceptation »
pour les demandes formulées auprès de l'administration**

L'article 3 *bis*, ajouté à l'initiative de Dany Wattebled, tend à modifier le régime de « silence vaut acceptation » pour les demandes formulées par des usagers auprès de l'administration. Reprenant le dispositif de la proposition de loi visant à mettre l'administration au service des usagers adoptée par le Sénat le 4 novembre 2021, cet article tend, d'une part, à mieux encadrer les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut déroger au principe « silence vaut acceptation » et, d'autre part, à mieux encadrer certains délais s'imposant à l'administration afin de donner une portée plus effective à ce principe.

1. Le droit en vigueur : une application insuffisante et disparate du principe « silence vaut acceptation »

Mesure emblématique du « choc de simplification » porté en 2013 par le Gouvernement, l'inversion du principe – jusque-là bien établi – de la décision implicite de rejet par l'administration des demandes des usagers pour **instaurer le principe de la décision implicite d'acceptation n'a pas connu une application aussi large que souhaitée.**

En effet, si le législateur avait prévu en 2013 le principe selon lequel le « *silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation* »¹, il avait également prévu deux dérogations à ce principe :

- d'une part, le **principe de la décision implicite de rejet est demeuré applicable dans plusieurs cas** (énumérés à l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration), soit qu'une décision implicite d'acceptation ne soit pas concrètement applicable – l'on pense par exemple au cas où la demande ne tendrait pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle – soit que son application soit susceptible de placer indûment l'administration en difficulté dans le cas où elle ne serait pas en mesure de répondre – par exemple s'agissant de demandes présentant un caractère financier ou dont l'acceptation implicite serait incompatible avec « *le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public* » ;

- d'autre part, l'article L. 231-5 du même code a prévu que, « *eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration* », **l'application du principe selon lequel « silence vaut acceptation » peut être écartée** par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres.

¹ Voir l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens a modifié l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, aujourd'hui codifié à l'article L 231-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Au surplus, l'article L. 231-6 du même code prévoit que, « *lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie* », **il peut être dérogé au délai de deux mois applicable** tant pour les décisions implicites de rejet que d'acceptation, par décret en Conseil d'État.

En d'autres termes, le législateur a ménagé plusieurs « soupapes » à l'administration, y compris pour tenir compte de difficultés juridiques réelles posées par le principe « silence vaut acceptation »¹ :

- ce **principe ne saurait s'appliquer à toutes les demandes**, mais uniquement à celles pour lesquelles l'administration peut répondre par l'affirmative ou la négative. Le silence gardé par l'administration ne peut ainsi qu'être sans effet pour des demandes portant sur des obligations de faire ;

- l'application du principe peut poser une **difficulté au regard de la préservation des droits des tiers**. Comme le rappelle Brigitte Lherbier dans son rapport sur la proposition de loi visant à mettre l'administration au service des usagers, « *le SVA peut conduire à des atteintes au principe d'égalité dans tous les cas où une absence de réponse involontaire de l'administration (perte d'une demande ou erreur de traitement) crée des droits subjectifs indus en faveur du pétitionnaire* ». Au surplus, dans le cas où l'administration fait droit à une demande sans commettre d'erreur mais sans formuler une décision expresse, l'application du principe « silence vaut acceptation » emporte une perte de chance pour les tiers, qui ne peuvent par construction prendre connaissance d'une décision implicite, ce qui peut nuire à leur droit au recours.

Il en résulte que, si des dérogations au principe « silence vaut acceptation » peuvent être légitimes, **le champ actuel d'application de celui-ci présente deux difficultés** :

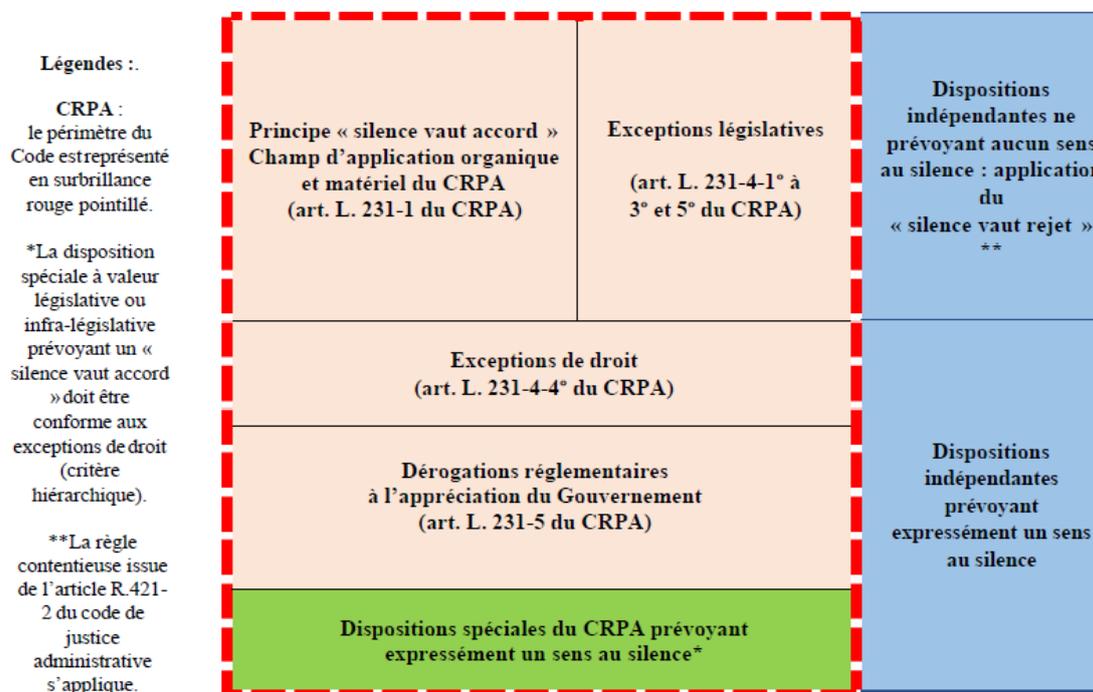
- d'une part, il **paraît trop restreint** et n'a pas emporté le « choc de simplification » attendu des relations entre le public – à commencer par les entreprises – et l'administration ;

- d'autre part, le régime juridique des décisions implicites de l'administration est **devenu particulièrement illisible**, les dérogations multiples rendant difficile pour les administrés de savoir le sens à donner au silence gardé par l'administration².

¹ Pour un exposé plus détaillé des difficultés posées par l'application de ce principe, cf. le rapport n° 105 (2021-2022) de Brigitte Lherbier sur la proposition de loi visant à mettre l'administration au service des usagers, fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 octobre 2021.

² Les dispositions du CRPA étant au surplus supplétives des dispositions spéciales régissant des procédures dans d'autres codes, comme le montre le schéma ci-dessous.

Schéma récapitulatif du sens du silence de l'administration depuis la réforme du 12 novembre 2013



Source : Annexe 1 de la thèse de doctorat « La décision implicite d'acceptation en droit français » d'Armand Desprairies¹

2. La position de la commission : clarifier et renforcer l'application du principe « silence vaut acceptation »

Au regard des difficultés qu'il pose, le principe « silence vaut acceptation » a donc été **clarifié dans son champ et renforcé dans ses effets par la commission**. Elle a ainsi **adopté l'amendement COM-243 de Dany Wattebled** tendant à reprendre le dispositif de la proposition de loi visant à mettre l'administration au service des usagers, telle qu'adoptée par le Sénat le 4 novembre 2021. Ce dispositif a plusieurs objets.

Premièrement, il tend à **encadrer plus étroitement les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut exclure l'application du principe « silence vaut acceptation »**. À cette fin, il substitue à la faculté de dérogation prévue à l'article L. 231-5 du code des relations entre le public et l'administration - rédigée en des termes particulièrement larges puisque l'objet de certaines décisions ou des motifs de bonne administration suffisent à justifier une dérogation au principe - un pouvoir de dérogation aux contours mieux définis. Le pouvoir réglementaire pourrait ainsi déroger, selon les

¹ Graphique issu du rapport n° 105 (2021-2022) précité.

mêmes modalités – par décret en Conseil d’État et conseil des ministres –, au principe « silence vaut acceptation » dans cinq cas :

- lorsque **la nature d’une demande ne permet pas à l’administration d’y faire droit** par sa seule approbation ;

- lorsqu’une décision implicite d’acceptation de l’administration est susceptible de **porter manifestement atteinte à l’intérêt public** ;

- lorsqu’une demande porte sur **l’accès ou l’exercice d’une profession réglementée** ;

- lorsque **l’application du principe « silence vaut acceptation » augmente significativement le coût de traitement** des demandes par l’administration ou porte spécialement atteinte aux droits des tiers ;

- lorsqu’une demande **n’est pas détachable d’une demande principale pour laquelle l’application principe est exclue.**

Deuxièmement, le dispositif tend à prévoir que, dans le cadre d’une procédure à laquelle est applicable le principe « silence vaut acceptation », **une demande de pièces de la part de l’administration n’aurait plus pour conséquence de remettre « le compteur à zéro » mais suspendrait simplement le délai qui a déjà commencé à courir** à la réception de la demande par l’administration compétente. Ce faisant, le dispositif tend à répondre aux difficultés posées par certaines administrations qui usent de la demande de pièces complémentaires pour faire concrètement échec à l’application du principe « silence vaut acceptation ».

Troisièmement, le dispositif prévoit la fixation, à l’article L. 231-6 du code des relations entre le public et l’administration, d’un **plafond maximal de six mois à la possibilité de dérogation aux délais maximaux** de deux mois enserrant les décisions implicites de rejet ou d’acceptation.

Enfin, dans l’objectif d’une **meilleure protection des droits des tiers**, il vise à préciser que l’administration dispose d’un délai de quinze jours pour publier les demandes « *dans le cas où la décision demandée peut être acquise implicitement et doit faire l’objet d’une mesure de publicité à l’égard des tiers lorsqu’elle est expresse* ». Il tend également à soumettre au même délai de quinze jours la délivrance, par l’administration, de l’attestation dont fait l’objet une décision implicite d’acceptation

Au regard de la nécessité de **donner un nouveau souffle au principe « silence vaut acceptation »**, du **caractère proportionné** du dispositif et en **cohérence** avec la position du Sénat, **la commission a adopté ces dispositions et ajouté l’article 3 bis ainsi rédigé.**

La commission a ajouté l’article 3 bis ainsi rédigé.
--

TITRE III : FACILITER L'ACCÈS DE TOUTES LES ENTREPRISES À LA COMMANDE PUBLIQUE

Article 4

Harmonisation du profil d'acheteur pour la passation de contrats publics

L'article 4 vise à rendre obligatoire le recours au profil d'acheteur unique dématérialisé mis à disposition par l'État pour les personnes morales de droit public ainsi que les organismes de sécurité sociale dans le cadre de leurs procédures de passation de marché public et les contrats de concession. Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements ne sont pas concernés par cette obligation.

La commission spéciale a adopté cet article, considérant que le dispositif proposé permet un suivi facilité des procédures de passation en cours et un allègement des contraintes administratives pour les petites entreprises, aujourd'hui contraintes de s'adapter et de soumissionner via chaque plateforme choisie par les acheteurs.

La commission a adopté un amendement visant à rendre systématique l'autorisation, aux acheteurs non soumis à l'obligation mais qui en feraient la demande, de recourir gratuitement à la plateforme dématérialisée de l'État.

1. Les acheteurs publics doivent recourir à un profil d'acheteur dématérialisé pour les procédures de passation des contrats de la commande publique

1.1. *Les contrats de la commande publique sont soumis à des obligations de publicité et de dématérialisation*

La généralisation de la dématérialisation des procédures de passation des contrats de la commande publique a été instaurée au 1^{er} octobre 2018, en conformité avec le droit de l'Union européenne qui prévoit la mise à disposition des documents de marchés par voie électronique par les pouvoirs adjudicateurs¹, les entités adjudicatrices² et les autorités concédantes³.

Depuis cette date, aux termes de l'article L. 2132-2 du code de la commande publique, les communications et échanges d'informations effectuées dans le cadre de la procédure de passation d'un marché sont réalisés par **voie électronique**.

L'article R. 2132-2 du même code prévoit que cette mise à disposition s'effectue sur un **profil d'acheteur**, à compter de la publication de l'avis d'appel à la concurrence. Le profil d'acheteur, plateforme de dématérialisation

¹ Article 53 de la directive 2014/24/UE.

² Article 73 de la directive 2014/25/UE.

³ Article 34 de la directive 2014/23/UE.

des procédures, permet aux acheteurs d'offrir « *un accès gratuit, libre, direct et complet* »¹ aux documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires.

Le recours à un profil d'acheteur est obligatoire pour communiquer les documents de la consultation des marchés publics dont la valeur du besoin estimé est égale ou supérieure à 40 000 euros hors taxe², à l'exception des marchés de défense ou sécurité, pour lesquels la dématérialisation demeure facultative.

Si les communications et les échanges d'informations effectués pour la procédure de passation d'un contrat de concession ne sont pas soumis à l'obligation d'être réalisés par voie électronique, l'autorité concédante est néanmoins également tenue d'assurer un accès gratuit, libre, direct et complet aux documents de la consultation.

1.2. *Divers profils d'acheteurs sont à la disposition des personnes publiques*

Chaque acheteur est en droit de définir le profil d'acheteur de son choix. Ainsi, certains acheteurs s'appuient sur leur propre site internet pour l'hébergement de leur profil d'acheteur, quand d'autres préfèrent avoir recours à des plateformes privées gérées par des opérateurs.

Les administrations centrales et déconcentrées ont en revanche l'obligation d'utiliser la plateforme d'achats de l'État, PLACE.

Créée par un arrêté du 11 octobre 2012, la plateforme est plus largement mise à la disposition à **titre gratuit** des services de l'État, des établissements publics de l'État, des autorités publiques indépendantes, des autorités administratives indépendantes, des groupements d'intérêt public, des groupements d'intérêt économique investis d'une mission de service public d'intérêt national, des organismes de sécurité sociale, de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS), de la Caisse des dépôts et consignations et de certains opérateurs économiques³.

Aussi, en 2024, **2400 services d'acheteurs publics utilisent PLACE** dont 650 services d'établissements publics de l'État, 415 services d'établissements publics de santé, 130 services d'organismes de sécurité sociale et 240 services acheteurs des organismes consulaires, de groupements d'intérêt public (GIP), d'autorités constitutionnelles, d'autorités administratives indépendantes (AAI) et d'autorités publiques indépendantes (API), ainsi que d'associations déclarées soumises à la

¹ Article L. 3122-4 du code de la commande publique.

² Seuil relevé de 25 000 euros à 40 000 euros hors taxe au 1^{er} janvier 2020.

³ Article 2 de l'arrêté du 20 mai 2020 portant création d'un traitement dénommé « Plateforme des achats de l'État » (PLACE).

commande publique. Cela représente **39 400 consultations par an** concernant des marchés de plus de 40 000 euros hors taxes.

Hormis la simplification engendrée par ce processus de centralisation *via* la plateforme PLACE, l'accès aux procédures de passation des contrats de la commande publique peut être difficile pour les entreprises. En effet, la liberté de la plupart des acheteurs de définir le profil d'acheteur de leur choix entraîne un éclatement des procédures de passation. L'étude d'impact du projet de loi mentionne à ce titre **le recensement de plus de 700 profils d'acheteurs hors sites internet institutionnels**.

Pour chaque nouveau profil d'acheteur, l'entreprise souhaitant soumissionner doit créer et administrer un nouveau compte. Ainsi, plus les profils d'acheteurs sont éclatés sur de multiples plateformes, plus les entreprises supportent **une charge administrative de veille et de gestion** représentant **des coûts en ressources humaines et informatiques**.

2. L'article 4 entend rassembler l'ensemble des profils d'acheteurs, à l'exception de ceux des collectivités territoriales, sur la plateforme d'achats de l'État

2.1. L'article 4 vise à rendre obligatoire le recours à la plateforme PLACE pour la passation des marchés publics et des contrats de concessions

L'article 4 vise à compléter les articles L. 2132-2 et L. 3122-4 du code de la commande publique - créant respectivement l'obligation de dématérialisation des communications et des échanges d'informations dans le cadre de la procédure de passation d'un marché et la possibilité de dématérialisation pour les contrats de concession - en y inscrivant **l'obligation, pour les personnes morales de droit public** autres que les collectivités territoriales, ainsi que **pour les organismes de sécurité sociale, d'utiliser la plateforme de dématérialisation mise à leur disposition par l'État**.

Un acheteur qui dérogerait à l'obligation de recours à PLACE pourrait ainsi se voir reprocher devant le juge, par un candidat évincé, de n'avoir pas respecté ses obligations en termes de publicité et de mise en concurrence et d'avoir méconnu les principes de transparence des procédures, de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement entre les candidats.

L'article prévoit également que **l'État peut autoriser tout autre acheteur ou autorité concédante qui en fait la demande à utiliser gratuitement sa plateforme de dématérialisation**.

Ainsi, le présent article étend l'obligation préexistante pour les administrations centrales et déconcentrées de l'État afin de poursuivre l'effort d'harmonisation et de simplification d'accès aux procédures de passation des contrats de la commande publique pour les entreprises.

La mesure envisagée permettra ainsi aux opérateurs économiques d'avoir une visibilité sur les procédures de marchés publics de près de 4 300 services acheteurs, soit environ 100 000 consultations par an.

2.2. *Cette mesure rendra nécessaire une notification à la Commission européenne*

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a rappelé que le présent article nécessitera d'être notifié à la Commission européenne, en tant qu'il constitue, au sens de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, une « règle technique » interdisant aux prestataires privés d'offrir des solutions de dématérialisation aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices soumis à l'article.

2.3. *La plateforme PLACE devra évoluer afin d'être en mesure d'accueillir un volume conséquent d'acheteurs publics*

Un décret définira l'entrée en vigueur de l'article 4 en fonction de la catégorie d'acheteurs et d'autorités concédantes, au plus tard le 31 décembre 2028. Néanmoins, les acheteurs et autorités concédantes qui en feraient la demande pourraient recourir gratuitement à PLACE avant l'échéance fixée. Les acheteurs ayant conclu un contrat avec une plateforme de dématérialisation privé pourront ainsi poursuivre son exécution jusqu'à la date limite fixée par décret.

Ce délai maximum de cinq ans pour la centralisation des procédures de passation des personnes morales de droit public¹ et des organismes de sécurité sociale se justifie par la nécessité de préparation et d'évolution de la plateforme PLACE à l'accueil d'un volume conséquent de nouveaux profils d'acheteurs.

Selon la direction des achats de l'État, cette période devra permettre :

- « la cartographie des profils d'acheteurs autres que PLACE actuellement utilisés par les services acheteurs visés et les échéances des engagements contractuels en cours ;

- l'identification des besoins de raccordements techniques entre la plateforme PLACE et les systèmes d'informations amont et aval à la consultation dématérialisée de marchés utilisés par ces services ;

- l'identification des services additionnels à la consultation dématérialisée de marchés proposés par les profils acheteurs autres que PLACE, et le cas échéant la reprise de certains, selon l'impact technique et les coûts associés ;

¹ Autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements.

- la mise en œuvre d'un basculement vers la plateforme PLACE par vagues de services acheteurs, une fois traités les besoins de raccordements techniques et de reprises de services qui auront pu être identifiés »¹.

Cette évolution de la plateforme viendra ainsi s'inscrire dans le cadre du plan de transformation numérique de la commande publique (PTNCP) initié en 2016. Le PTNCP porte plusieurs chantiers informatiques visant à constituer un « socle d'interopérabilité » et ainsi permettre une interconnexion des profils d'acheteurs tout au long de la procédure de passation d'un marché public. Parmi ces chantiers, l'outil de sourcing (Approch) et l'outil de vérification de signature électronique ont d'ores et déjà abouti. Le service permettant la publication d'une consultation (consultable via un autre profil) est en cours de raccordement avec PLACE et sera à terme connecté à d'autres profils d'acheteurs.

2.4. *Le recours à PLACE est seulement facultatif pour les collectivités territoriales*

L'article 4 exclut les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements de l'obligation de recourir à la plateforme PLACE.

Aussi, **ces dernières demeurent libres de choisir leur profil d'acheteur**, notamment la plateforme dématérialisée de l'État si elles le souhaitent. Les collectivités peuvent également choisir d'intégrer directement leur profil d'acheteur sur leur site institutionnel ou de s'appuyer sur des solutions mises à disposition par des opérateurs privés, qui proposent parfois une distribution par un partenaire éditeur de presse quotidienne régionale.

Une trentaine de plateformes mutualisées ont également été constituées ces dernières années afin de regrouper la plupart des collectivités d'un même territoire, notamment MEGALIS (regroupant plus 1 130 collectivités territoriales de la région Bretagne), ARNIA (1 500 collectivités territoriales de la région Bourgogne Franche-Comté) ou encore MAXIMILIEN (pour plus de 300 collectivités de la région francilienne).

Le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique a indiqué au rapporteur que **l'extension de l'obligation prévue par l'article 4 aux collectivités territoriales n'apparaît pas opportune**.

En effet, cette mesure induirait une telle hausse du volume d'activité pour la plateforme PLACE (environ 360 000 consultations de marchés pour 50 acheteurs publics) qu'elle rendrait nécessaire sa refonte complète, impliquant délais et coûts importants. L'intégration des marchés des collectivités sur PLACE signifierait que la plateforme regroupe 85 % du volume des consultations de marchés publics publiées annuellement, contre 7,5 % actuellement et 17 % après l'entrée en vigueur de l'article 4. Une telle

¹ Contribution écrite de la direction des achats de l'État.

évolution engendrerait une perte financière importante pour les éditeurs de logiciels et les services privés de profil d'acheteur les utilisant, notamment la presse quotidienne régionale, que l'objectif de simplification poursuivi par ce texte ne semble pas justifier.

3. La commission spéciale a adopté l'article sans modification

La commission spéciale a adopté l'article 4, devant le constat qu'il permet d'une part, de simplifier le quotidien des petites entreprises par la constitution d'un point d'accès unique à de nombreuses procédures de passation des contrats de la commande publique et d'autre part, qu'en excluant les collectivités territoriales de l'obligation il entend préserver les secteurs économiques fortement mobilisés dans l'accompagnement de ces acteurs.

La commission a adopté l'**amendement COM-377** visant à rendre systématique l'autorisation, aux acheteurs non soumis à l'obligation mais qui en feraient la demande, de recourir gratuitement à la plateforme dématérialisée de l'État.

Si l'entrée en vigueur de la mesure peut paraître lointaine, les sénateurs ont estimé que la modernisation de la plateforme pour garantir qu'elle soit en mesure d'accueillir l'ensemble des nouveaux acheteurs justifie une entrée en vigueur progressive.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

Unification du contentieux de la commande publique

L'article 5 prévoit l'**unification du contentieux de la commande publique**, en qualifiant de contrat administratif l'ensemble des contrats de la commande publique, notamment les contrats de droit privé. En qualifiant de contrat administratif les contrats conclus par des personnes de droit privé soumises au code de la commande publique, le présent article rendrait compétent le juge administratif pour connaître des litiges relatifs à la passation et à l'exécution de ces contrats, qui relevaient jusqu'alors du juge judiciaire.

La commission a adopté 9 amendements identiques supprimant l'article 5, en raison de l'insécurité juridique et de l'alourdissement des charges administratives qu'engendrerait l'adoption d'une telle mesure pour les entreprises co-contractantes et pour les acheteurs de droit privé.

1. Le code de la commande publique distingue les contrats administratifs des contrats conclus par des personnes de droit privé

1.1. Le législateur a élargi le bloc de compétence du juge administratif en qualifiant de contrats administratifs de nouveaux contrats

Les contrats administratifs, non soumis au code civil, disposent d'un **régime propre** octroyant à la personne publique contractante des prérogatives exorbitantes du droit commun :

- le pouvoir de modification unilatérale ;
- le pouvoir de résiliation pour motif d'intérêt général ;
- le pouvoir de direction et de contrôle ;
- le pouvoir de sanction.

Ces prérogatives exorbitantes sont conférées à la personne publique dans la mesure où elles permettent de protéger l'action de la puissance publique et de garantir l'exécution d'un service public. En conséquence, le juge administratif est compétent pour connaître du contentieux relatif aux contrats administratifs.

Historiquement, deux critères jurisprudentiels cumulatifs permettaient de distinguer les contrats administratifs des contrats de droit privé de l'administration :

- le critère organique, selon lequel un contrat est administratif si au moins une personne publique, ou mandataire d'une personne publique, est partie au contrat ;

- le critère matériel, qui implique la présence dans le contrat de clauses exorbitantes du droit commun (contenu du contrat), ou la mention au sein du contrat de la participation au service public (objet du contrat).

Toutefois, ces dernières décennies, **le législateur a entrepris l'élaboration d'un bloc de compétence du juge administratif**, en qualifiant d'administratifs certains contrats initialement de droit privé.

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, (dite « **loi MURCEF** ») **a ainsi qualifié de contrats administratifs tous les marchés passés en application du code des marchés publics.**

En outre, depuis les ordonnances du 23 juillet 2015 sur les marchés publics¹ et du 29 janvier 2016² relatives aux contrats de concession, **un contrat est automatiquement administratif dès lors qu'il est conclu par une personne publique**, sans prise en compte de l'existence des critères jurisprudentiels précités, sous réserve qu'il ne relève pas du livre V de la

¹ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

² Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relatives aux contrats de concession.

deuxième partie¹ et du livre II de la troisième partie² du code de la commande publique, soumis à un régime spécifique.

Hormis ces contrats qualifiés d'administratifs par le législateur, **les marchés conclus par des personnes privées sont de droit privé et relèvent du juge judiciaire**, bien qu'ils puissent, du fait de la personnalité juridique des parties, être soumis aux exigences de publicité et de mise en concurrence du code de la commande publique.

1.2. *Dès lors, les contrats de la commande publique peuvent être de droit privé ou de droit public*

Les acheteurs et les autorités concédantes soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence du code de la commande publique sont **les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices qui peuvent relever du droit public ou du droit privé**.

Au sens de l'article L. 1211-1 du livre II de la première partie législative du code de la commande publique, sont des pouvoirs adjudicateurs :

- les **personnes morales de droit public** ;

- les **personnes morales de droit privé** qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel et commercial et dont :

- a. Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ;
- b. Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ;
- c. Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié est désignée par un pouvoir adjudicateur »

- les **organismes de droit privé** dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun.

Les entités adjudicatrices sont, en vertu de l'article L. 1212-1 du même code, **les pouvoirs adjudicateurs** ou les entreprises publiques qui exercent une des activités d'opérateur de réseaux, **les organismes de droit privé** qui bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs ayant pour effet de leur réserver l'exercice d'une des activités d'opérateur de réseaux.

Le code de la commande publique soumet ces contrats à **des exigences particulières de publicité et de mise en concurrence** afin de se conformer aux exigences du droit de l'Union européenne. Outre des exigences

¹ « Autres marchés publics ».

² « Autres contrats de concession ».

spécifiques et communes, en vertu de l'article L. 6. du code de la commande publique, les contrats conclus par des personnes morales de droit public sont des contrats administratifs, et relèvent donc de l'office du juge administratif.

Les **contrats conclus par des personnes morales de droit privé, en revanche, relèvent de la compétence du juge judiciaire** et du régime contentieux défini par le chapitre 2 de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009. 11 tribunaux judiciaires de première instance ont été spécialement désignés afin de traiter les litiges relatifs à la passation et l'exécution de ces contrats.

2. Le dispositif proposé vise à qualifier d'administratif tous les contrats relevant du code de la commande publique, élargissant en conséquence l'office du juge administratif

La quatorzième proposition du rapport de la majorité remis au ministre de l'économie, le 15 février 2024, intitulé *Rendre des heures aux Français : quatorze mesures pour simplifier la vie des entreprises* recommandait de « *faciliter drastiquement l'accès à la commande publique pour les TPE et les PME* ». À cet égard, les parlementaires soulignaient que « *la création d'un bloc de compétence unique en faveur du juge administratif pour l'ensemble des contrats de la commande publique éviterait les risques de doubles interprétations, sécurisant ainsi les entreprises* ».

L'article 5 reprend cette préconisation en **qualifiant d'administratif l'ensemble des contrats relevant du code de la commande publique**.

Cette qualification nouvelle concerne ainsi les contrats conclus par des personnes de droit privé, telles que les entreprises publiques, les sociétés locales à statut spécifique, les organismes privés d'habitation à loyer modéré (HLM) et les associations dont les ressources sont principalement procurées par des personnes publiques.

Cette réforme a pour conséquence première de conférer aux personnes privées soumises au code les prérogatives de puissance publique attachées au régime des contrats administratifs mentionné *supra*. Elle confie, en cohérence, le contentieux des contrats nouvellement qualifiés d'administratifs, au juge administratif.

2.1. Pour le Gouvernement, l'unification du contentieux va réduire les difficultés rencontrées par les entreprises

Selon l'étude d'impact du projet de loi, la réforme contentieuse des contrats de la commande publique proposée par le présent article serait nécessaire afin de résoudre les difficultés auxquelles font face les entreprises quant au juge à saisir.

Cet argument se veut corroboré par le nombre de saisines du tribunal des conflits, dont 17 % des affaires, pour l'année 2022, avait trait à la matière contractuelle. En réalité, il convient de nuancer la gravité de ces difficultés

puisque ce taux de pourcentage représente **10 cas au plus parmi les 58 affaires** enregistrées et décisions rendues par le tribunal¹. Cela représente d'ailleurs un volume des cas moins important que ceux relatifs au domaine social et des conflits en matière de responsabilité.

La proximité de la jurisprudence administrative et judiciaire pour le contentieux de la passation des contrats de la commande publique est également présentée comme une des avancées positives permises par la réforme proposée.

Pourtant, en dépit de la simplification apparente que suppose l'unification du contentieux, **les opérateurs économiques de droit privé pourraient sortir lésés du basculement du contentieux vers le juge administratif** au regard de la jurisprudence. En effet, comme l'a indiqué l'un des spécialistes consultés par le rapporteur « *les pouvoirs du juge administratif, son efficacité, ne font pas du juge administratif, contrairement au juge judiciaire, un juge de la bonne exécution du contrat. Autant le juge judiciaire s'accorde des pouvoirs d'intervention importants en matière d'exécution du contrat, autant le juge administratif conçoit avant tout son rôle comme un régulateur de la responsabilité contractuelle. Pour le dire autrement, la sanction du juge [administratif] en cas d'inexécution du contrat administratif est très faible et se résume le plus souvent à l'octroi de dommages et intérêts, tandis que le juge judiciaire, lui, dispose d'un panel de pouvoirs lui permettant d'agir et de prévenir le dommage (pouvoirs d'injonction, de résolution...)* »².

La réduction des délais de jugement est également avancée par le Gouvernement comme une des plus-values de la réforme, au même titre que **l'ouverture d'un nouveau recours contentieux**, le recours de pleine juridiction dit « Tarn et Garonne », permettant à tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation et ses clauses de contester la validité du contrat, et dont l'équivalent n'existe pas devant le juge judiciaire.

Ces deux arguments interpellent le rapporteur, puisque l'ouverture d'une nouvelle voie de recours à tout tiers susceptible d'être lésé par la passation ou les clauses des contrats nouvellement administratifs est *a priori* susceptible **d'augmenter le nombre de contentieux dont le juge administratif aura à connaître**.

3. La commission spéciale a supprimé l'article 5, en l'absence d'élément attestant qu'il entraînera une simplification du quotidien des entreprises

La commission spéciale, sur proposition du rapporteur, **a adopté 9 amendements identiques de suppression de l'article 5**.

¹ Rapport annuel d'activité du Tribunal des conflits pour l'année 2022.

² Contribution écrite de Me Nil Symchowicz.

En effet, malgré les arguments avancés par le Gouvernement en faveur de l'article 5, la commission spéciale est dubitative quant aux conséquences en matière de simplification qu'engendrerait l'unification du contentieux. La requalification de contrats conclus par des personnes privées, dont l'activité représente plusieurs milliards d'euros au sein de secteurs économiques variés, dans un délai de deux mois à compter de la publication de la présente loi leur est ainsi apparue comme **précipitée et non nécessaire**.

La commission a notamment déploré **l'absence de consultation** par le Gouvernement des acteurs concernés par une réforme d'une telle ampleur. En amont de l'examen du projet de loi par la commission, et malgré les délais d'examen particulièrement resserrés auxquels ils ont été soumis, le rapporteur et ses collègues ont entendu les acheteurs et les co-contractants des contrats de la commande publique de droit privé, qui ont exprimé **leurs profondes inquiétudes** quant aux répercussions très concrètes qu'entraînerait l'adoption d'une telle réforme.

Loin de l'objectif de simplification annoncé, la requalification de l'ensemble des contrats de la commande publique serait pour eux source de davantage de **lourdeur administrative et d'allongement des délais de conclusion des contrats et de règlement des contentieux**.

Premièrement, l'application des cahiers de clauses administratives générales (CCAG) aux contrats nouvellement administratifs constitue **une perte de souplesse** dans la négociation contractuelle. Il en résulterait **une restriction à la libre capacité des collectivités à recourir à des structures au régime juridique plus agile** pour l'exécution de certaines missions – restriction d'ailleurs reconnue par le Gouvernement qui mentionne dans son étude d'impact une « *limitation de la marge de manœuvre des personnes publiques dans le choix du mode d'organisation de leurs activités et des outils contractuels à leur disposition* »¹.

L'octroi de prérogatives exorbitantes du droit commun à des personnes morales de droit privé qui n'en avaient jusqu'alors pas l'usage n'aurait en outre pas de justification avérée, et pourrait représenter une source **d'insécurité juridique pour les co-contractants**, désormais potentiellement soumis à des prérogatives de modification ou de résiliation unilatérales du contrat des acheteurs.

L'élaboration précipitée du dispositif proposé n'a en outre pas permis de lever les doutes quant à la compatibilité de l'application des CCAG avec certains types de contrats tels que le bail réel solidaire (BRS) « opérateurs » conclus par les sociétés d'économie mixte HLM. Ces derniers craignent dès lors de subir **une entrave réelle à la passation de plusieurs de leurs contrats**.

L'inadéquation des CCAG avec la réalité des activités contractuelles des personnes de droit privé engendre également de légitimes

¹ Étude d'impact du projet de loi portant simplification de la vie économique, p. 91.

questionnements dans le domaine de l'énergie ou de l'agriculture, et rendrait nécessaire – pour la plupart des secteurs concernés – **la rédaction d'exceptions ou de dérogations dont l'élaboration pourrait prendre plusieurs mois** et qui nécessiterait des ajustements pour chaque nouveau registre de contrats. Ainsi, **une réforme qui entend simplifier le quotidien des entreprises pourrait, si l'article était adopté, engendrer des mois, voire des années, d'adaptation juridique** pour des secteurs dont la croissance est pourtant cruciale.

Deuxièmement, le basculement du contentieux judiciaire vers le contentieux administratif fait naître de **profondes incertitudes juridiques** pour les acteurs concernés.

Comme le rappelle le Conseil d'État dans son avis, il reviendra à la jurisprudence de définir, pour les contrats nouvellement qualifiés d'administratifs, « *les modalités de mise en œuvre des règles générales de la commande publique qui sont énoncées à l'article L. 6 du code de la commande publique* »¹. Ce délai d'élaboration de la jurisprudence pourrait **représenter plusieurs années d'insécurité juridique pour les acheteurs et les co-contractants**, s'agissant en particulier des modalités de recours aux pouvoirs de modification et de résiliation unilatérales, ou de la théorie de l'imprévision.

Par ailleurs, les personnes de droit privé devront composer avec **la coexistence de ce nouveau régime juridique avec le reste de leurs contrats qui demeureront de droit privé**. Selon les acteurs concernés, cette réforme pourrait demander plus de dix ans avant d'être pleinement opérationnelle – soit un horizon bien lointain, voire illusoire, pour la simplification annoncée.

Enfin, les sénateurs ont rappelé les doutes quant à l'argument avancé par le Gouvernement s'agissant de la réduction des délais du jugement, puisque l'ouverture du recours de plein contentieux, dit Tarn et Garonne, à tout tiers susceptible d'être lésé dans ses intérêts par la passation et les clauses d'un contrat administratif, serait inévitablement **la source d'une multiplication des contentieux devant le juge administratif**, dans des proportions certainement plus importantes que celles que le Gouvernement entend limiter s'agissant du Tribunal des conflits.

Les sénateurs ont ainsi rappelé que **la réforme proposée fait peser de trop nombreuses incertitudes** sur les contrats de secteurs économiques, qu'il conviendrait plutôt de mieux accompagner, et **qu'une mesure d'une telle ampleur ne peut se faire en l'absence de réels travaux de concertation et d'évaluation** permettant d'attester de ses effets en matière de simplification.

La commission a **supprimé** l'article 5.

¹ Avis n° 408246 sur le projet de loi de simplification du Conseil d'État, p. 5.

TITRE IV : SIMPLIFIER LES OBLIGATIONS PESANT SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ENTREPRISES

CHAPITRE I^{ER} SIMPLIFIER LES OBLIGATIONS D'INFORMATION

Article 6

Faciliter les processus de vente de fonds de commerce et de cessions d'entreprises en réduisant le délai d'information préalable des salariés

L'article 6 vise à assouplir l'obligation d'information préalable des salariés en cas de projet de vente du fonds de commerce ou de projet de vente la société, en abaisser de deux à un mois ce délai d'information préalable et à diminuer montant de l'amende sanctionnant le non-respect de cette obligation pour les seules entreprises de moins de 50 salariés.

Dans le souci de résolument faciliter les transmissions d'entreprises, la commission a entendu **aller au bout de la logique de l'article en abrogeant cette obligation pour toutes les entreprises.**

1. Le droit existant : une obligation d'information des entreprises en cas de vente de fonds de commerce et de cessions d'entreprises

Les articles 19 et 20 de la **loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (dite « loi Hamon »)** ont institué un dispositif d'obligation d'information préalable des salariés en cas de projet de vente du fonds de commerce ou de vente de la société, soit la vente de la majorité des parts sociales ou du capital de la société. Sa finalité est de permettre à un ou plusieurs salariés de l'entreprise de présenter une offre de rachat.

Les **sections 3 et 4 du chapitre I^{er} du titre IV du livre I^{er} et le chapitre X du titre III du livre II du code de commerce** rassemblent les dispositions relatives à cette obligation.

Dans ces deux cas, les **articles L. 141-23 et L. 141-28** d'une part, et les **articles L. 23-10-1 et L. 23-10-7**, d'autre part prévoient que, dans toutes les entreprises concernées, les salariés doivent en être informés au plus tard deux mois avant la vente.

La vente ne peut alors intervenir avant l'expiration du délai de deux mois à la seule condition que chaque salarié ait fait connaître sa décision de ne pas présenter d'offre

En cas de méconnaissance de cette obligation, lorsqu'une action en responsabilité est engagée, la juridiction saisie peut, à la demande du

ministère public, prononcer une **amende civile dont le montant ne peut excéder 2 % du montant de la vente**. Introduit par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron »), ce mécanisme de sanction a constitué un premier assouplissement du dispositif, en venant se substituer à la nullité de l'opération initialement prévue.

2. Le dispositif proposé : un assouplissement du régime applicable aux entreprises de moins de 50 salariés

Le 2° du I du présent article tend à modifier les articles L. 141-23 et L. 23-10-1 du code de commerce de façon à **assouplir le dispositif existant** pour les entreprises ne disposant pas d'un comité social et économique exerçant les attributions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 du code du travail, soit **pour les entreprises de moins de 50 salariés**.

Ainsi, pour ces entreprises :

- le **délai d'information préalable serait ramené de deux à 1 mois ;**
- **l'amende civile maximale encourue en cas de méconnaissance de l'obligation d'information serait ramenée de 2 % à 0,5 % du prix de la vente.**

Le II du présent article porte une mesure transitoire prévoyant que cette réforme ne s'applique qu'à compter des ventes conclues deux mois au moins après la date de publication de la loi.

Enfin, les 1°, 5° et 6° du I du présent article, à titre de **coordination**, tirent les conséquences de cette mesure dans les intitulés des sections et chapitres concernés du code de commerce et dans le dispositif des articles L. 141-28 et L. 23-10-7 de façon à maintenir le régime existant pour les entreprises d'au moins 50 salariés, tandis que les 3°, 4° et 7° du même I assurent la coordination des dispositions des articles L. 141-27, L. 141-31, L. 141-32, L. 23-10-6, L. 23-10-11 et L. 23-10-12 avec des réformes du droit du travail et du droit des sociétés intervenues depuis 2015.

3. La position de la commission : aller au bout de la logique proposée, en supprimant un dispositif à l'efficacité non démontrée

S'il va dans le bon sens, force est de constater que la portée simplificatrice de cet article est limitée à ce stade, en ce que celui-ci se borne à abaisser de deux à un mois ce délai d'information préalable et à diminuer le montant de l'amende sanctionnant le non-respect de cette obligation pour les seules entreprises de moins de 50 salariés.

L'enjeu majeur des transmissions dans un contexte de vieillissement des chefs d'entreprises – un dirigeant de petites et moyennes entreprises (PME) et d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) sur cinq avait plus de 60 ans en 2019¹ – impose de prendre des mesures fortes pour éviter

¹ BPCE, *La cession-transmission des entreprises en France, 2019*.

leur disparition, alors que **350 000 entreprises seraient à reprendre dans les dix prochaines années selon CCI France**. Dans la seule région Île-de-France, 137 000 entreprises employant au moins un salarié ont à leur tête un dirigeant âgé de 55 ans ou plus, qui sera donc concerné par la transmission ou la cession de son entreprise à moyen ou long terme. Faute de trouver un repreneur, ces entreprises, qui emploient 841 000 salariés, pourraient disparaître¹.

L'étude d'impact montre au demeurant que ces difficultés, certes particulièrement prégnantes pour les entreprises de moins de 50 salariés, concernent les entreprises de toutes tailles.

Taux de transmission d'entreprises (en %)

	2012	2016	2019
1 à 5 salariés	2,7	2,6	2,5
6 à 9 salariés	2,3	2,3	2,5
10 à 49 salariés	2,2	2,4	2,5
50 à 249 salariés	4,2	4,4	4,2

Source : étude d'impact, d'après les données BPCE

Les organisations syndicales patronales auditionnées par la commission spéciale² ont confirmé **l'effet dirimant de l'obligation d'information préalable issu de la « loi Hamon » qui, outre la charge administrative qu'elle implique, présente un caractère dissuasif pour les potentiels acquéreurs, en ce qu'elle peut retarder et par conséquent mettre en risque l'opération**. La délégation sénatoriale aux entreprises, dans son récent sur la simplification des normes, partage ce constat³.

Dans le même temps, **force est de constater que ce dispositif d'information préalable n'a pas atteint ses objectifs**. Après une augmentation entre 2010 et 2014 (soit avant l'adoption de la loi « Hamon »), les bénéficiaires du crédit d'impôt dédié⁴ aux rachats d'entreprises par des salariés se sont stabilisés depuis cette date et sont restés rares (52 bénéficiaires en 2022). S'agissant des très petites entreprises (TPE), 90 % des rachats de fonds de commerce ont été réalisés par des entrepreneurs déjà à la tête d'une TPE⁵.

¹ CCI Ile-de-France, *Panorama de la cession-reprise d'entreprises en Ile-de-France, novembre 2023*

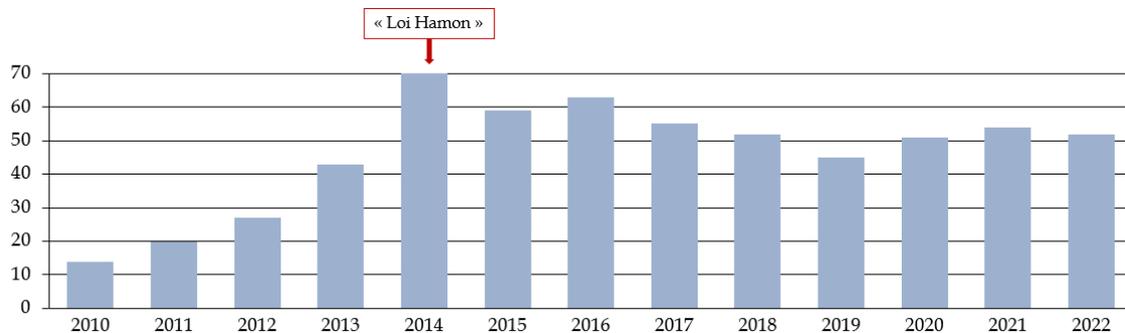
² Voir *comptes rendus des auditions d'organisations syndicales patronales du 16 mai et du 22 mai 2024*.

³ La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises, *Rapport d'information fait par MM. Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Pierre Moga et Olivier Rietmann au nom de la délégation aux entreprises du Sénat, 15 juin 2023*.

⁴ Article 220 nonies du code général des impôts.

⁵ Source : étude d'impact

Évolution du nombre de rachat d'entreprises par les salariés depuis 2010



Source : commission des lois, d'après les rapports sur l'évaluation des voies et moyens (tome II) annexés aux projets de lois de finances

En tout état de cause, les reprises d'entreprises par un ou plusieurs salariés reposent sur un grand nombre de facteurs tenant à la situation propre à chaque entreprise et non à l'existence d'une obligation légale d'information. Il n'est, a priori, dans l'intérêt d'aucun chef d'entreprise de dissimuler son projet de vente à un salarié en mesure de lui présenter un projet de reprise crédible. D'autres dispositifs, plus adaptés, existent pour soutenir de telles reprises, avec notamment l'existence d'un crédit d'impôt dédié.

Considérant, de manière générale, que l'exercice de simplification du droit passe par la suppression de normes de faible portée et à l'efficacité non démontrée et soignée, en particulier, de résolument faciliter les transmissions d'entreprises, la commission spéciale a entendu **aller au bout de la logique du présent article en abrogeant le dispositif d'information préalable pour l'ensemble des entreprises.**

Elle a ainsi adopté l'**amendement COM-319** de son rapporteur Catherine Di Folco ainsi que l'amendement identique **COM-283**.

La commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié.**

Article 7

Simplifier la présentation des bulletins de paie

Cet article vise à permettre au pouvoir réglementaire de définir les informations qui, ne devant plus figurer sur le bulletin de paie, doivent faire l'objet d'une mise à disposition des salariés par l'employeur.

1. Le dispositif proposé : une nouvelle simplification du bulletin de paie

1.1. *Le bulletin de paie, obligation à la charge de l'employeur, a déjà fait l'objet de nombreuses simplifications*

a) *L'employeur est tenu de fournir un bulletin de paie afin d'assurer une information satisfaisante du salarié sur sa rémunération*

Dès le début du XX^e siècle, les grandes entreprises commencent d'elles-mêmes à remettre au salarié un décompte des heures de travail et des retenues, mais c'est **la loi du 4 mars 1931¹ qui impose à tous les employeurs la délivrance d'une pièce** justificative indiquant la rémunération brute et nette de l'employé lors de son paiement.

Cette vocation originelle de justificatif perdure, puisque l'article L. 3243-2 du code du travail précise que l'employeur peut demander au salarié que « *la somme reçue correspond bien au montant net figurant sur ce bulletin* », tandis que l'article L.3243-4 du même code lui impose de **les conserver durant cinq ans**. La remise du bulletin de paie, et son acceptation par le salarié, ne fait pas obstacle à une action en non-paiement de salaire devant les prud'hommes dans un délai de trois ans en cas d'inexactitude constatée ultérieurement.

Le bulletin de paie dans la fonction publique

Ni le code général de la fonction publique, ni **aucun autre texte, ne définit les mentions obligatoires du bulletin de paie des agents de la fonction publique**. Cependant les administrations sont incitées, par voie de circulaire, à éditer des bulletins de paie aussi précis que ceux des salariés de droit privé, dans la même présentation.

Depuis 2020, pour la seule fonction publique d'État, l'ensemble des bulletins de paie et des états annuels est dématérialisé et mis à disposition sous forme électronique via l'espace numérique sécurisé des agents publics de l'État (Ensap).

Pour répondre à **l'objectif d'information du salarié sur sa rémunération**, et compte tenu de la multiplication des paramètres de cette dernière à mesure que le financement de la protection sociale s'est complexifié, **les bulletins de paie doivent comporter de façon impérative certains éléments**.

L'article L. 3243-2 du code du travail renvoie à un décret en Conseil d'État la **définition de ces mentions obligatoires**, et c'est l'article R. 3243-1 du même code qui liste ces mentions. Cette liste évolue régulièrement afin de prendre en compte la législation sociale en vigueur. La dernière modification de ces mentions obligatoires a été portée par le décret

¹ Loi portant modification de la section 1^{ère} du chapitre II du titre III du livre 1^{er} du code du travail (Du paiement des salaires).

n°2023-1878¹ du 28 décembre 2023, et a ainsi ajouté la mention des revenus professionnels au sens de l'article R. 844-1 du code de la sécurité sociale, afin de permettre une meilleure articulation avec l'éligibilité à la prime d'activité.

Les mentions obligatoires sur le bulletin de paie

L'article R. 3243-1 du code du travail **liste les informations devant figurer sur le bulletin de paie**. Dans sa version en vigueur, il impose la mention :

- **D'éléments relatifs à l'identité de l'employeur et du salarié**

- le nom et l'adresse de l'employeur ainsi que, le cas échéant, la désignation de l'établissement dont dépend le salarié ;

- la nomenclature d'activité² ;

- l'intitulé de la convention collective de branche applicable au salarié ou la référence au code du travail pour les dispositions relatives à la durée des congés payés du salarié ;

- le nom et l'emploi du salarié ainsi que sa position dans la classification conventionnelle ;

- la période et le nombre d'heures de travail auxquels se rapporte le salaire en distinguant celles payées au taux normal et au taux majoré ;

- la nature et le montant des accessoires de salaire soumis aux cotisations salariales et patronales ;

- le montant de la rémunération brute du salarié ;

- **D'éléments relatifs à la rémunération**

- la rémunération brute du salarié ;

- la base sur laquelle sont appliqués les taux des différentes cotisations et contributions sociales à la charge de l'employeur et du salarié avant déduction des exonérations et exemptions ;

- les taux des cotisations et contributions sociales à la charge du salarié avant déduction des exonérations et exemptions ;

- la nature et le montant des autres versements et retenues (notamment prise en charge des frais de transport domicile-travail, etc.) ;

- le montant effectivement reçu par le salarié ;

- la date de paiement ;

- les dates de congé et montant de l'indemnité de congés payés, lorsqu'une période de congé annuel est comprise dans la période de paie considérée ;

¹ Décret n° 2023-1378 du 28 décembre 2023 portant adaptation des dispositions relatives au revenu de solidarité active, à la prime d'activité et à la composition du bulletin de paie.

² Nomenclature mentionnée au 1° de l'article R. 123-223 du code de commerce caractérisant l'activité de l'établissement d'emploi ou, pour les employeurs inscrits au répertoire national des entreprises et des établissements, via le numéro d'inscription de l'employeur au répertoire national mentionné à l'article R. 123-220 du même code.

- **D'éléments relatifs aux cotisations et contributions sociales**

- le montant des cotisations de protection sociale réunies (santé, accidents du travail et maladies professionnelles, retraite, famille et chômage) ;

- le montant total des exonérations et exemptions de cotisations et contributions sociales ;

- le montant total versé par l'employeur (rémunération brute versée au salarié, cotisations et contributions à la charge de l'employeur, déduction faite des exonérations et allègements de charges sociales) ;

- le montant correspondant à l'évolution de la rémunération liée à la suppression des cotisations chômage et maladie

- **D'éléments relatifs au net à payer et au net imposable** : le montant net à payer avant impôt sur le revenu et montant de l'impôt sur le revenu prélevé à la source ;

- **D'éléments relatifs au montant net social** : montant du revenu net après déduction de l'ensemble des prélèvements sociaux obligatoires ;

- **D'éléments relatifs à l'impôt sur le revenu** :

- le montant net imposable servant de base au calcul du prélèvement à la source (PAS) ;

- le cumul annuel des montants nets imposables servant de base au calcul du PAS ;

- le montant de l'impôt sur le revenu prélevé à la source ;

- le cumul annuel des montants de l'impôt sur le revenu prélevé à la source ;

- le montant net des heures complémentaire et/ou supplémentaire exonérées ;

- le cumul annuel des montants d'heures complémentaire et/ou supplémentaire exonérées ;

- **D'autres éléments** :

- la mention de la rubrique dédiée au bulletin de paie sur le site service-public.fr ;

- la mention indiquant que le bulletin de paie doit être conservé sans limitation de durée ;

- le nombre d'heures indemnisées en cas d'activité partielle.

Le bulletin de paie répond à différents usages qui dépassent le simple justificatif de paiement, et explique l'importance qu'il peut revêtir pour le salarié. Le bulletin de paie fait souvent office **d'attestation du revenu du salarié auprès d'organismes tiers**, notamment d'établissements bancaires, ou même de particuliers dans le cas des locations. Il constitue également un support privilégié en cas de contrôle, même si la déclaration sociale nominative (DSN) a grandement réduit cette utilité.

Le bulletin de paie est surtout le **support privilégié par l'employeur pour transmettre des informations au salarié**, puisqu'il est bien identifié dans le monde du travail comme un document à conserver. Cette fonction d'information du salarié est également investie par le législateur, la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024¹ a par exemple autorisé l'employeur à s'acquitter de son obligation d'information du salarié revenant d'arrêt maladie sur ses droits à congés *via* le bulletin de paie.

b) La charge administrative et financière du bulletin de paie pour l'employeur a justifié des simplifications successives

La fonction de la paie représente une **charge administrative et financière réelle pour l'employeur**. Afin de procéder à la paie, il faut en effet recueillir les éléments variables de paie relatifs au mois concerné, remplir les différentes rubriques de la paie, faire le calcul des salaires et des charges, vérifier la paie, éditer et transmettre les bulletins de paie aux salariés et remplir la déclaration sociale nominative. À cette tâche mensuelle s'ajoute la nécessité de se tenir informé des évolutions réglementaires et conventionnelles en matière de paie.

La complexité de cette fonction justifie pour de nombreuses entreprises, et notamment les TPE-PME, de **recourir aux services d'un expert-comptable ou d'un prestataire de paie**. Dans ce cas la tarification de ce service est le plus souvent dépendante du nombre de bulletin de paie, avec un **prix constaté pouvant aller de 18 à 35€ par mois et par salarié**.

Les employeurs qui préfèrent internaliser la gestion de la paie s'appuient le plus souvent sur un logiciel de paie, auquel cas ils supportent pleinement la charge administrative ainsi que le coût annuel de la licence du logiciel de paie.

Dans un double objectif de diminution de la charge administrative des employeurs et de meilleure lisibilité pour les salariés, **les bulletins de paie ont déjà fait l'objet de nombreuses simplifications, ou clarifications²** :

- la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a permis de ne pas faire figurer les cotisations patronales à condition qu'un récapitulatif annuel soit transmis au salarié ;

- **le décret n° 2005-239 du 14 mars 2005³ a autorisé le regroupement sur une même ligne de bulletin des cotisations ayant la même assiette et le même organisme ;**

¹ Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole.

² Jean-Christophe Sciberras, Pour une clarification du bulletin de paie, 27 juillet 2015.

³ Décret n° 2005-239 du 14 mars 2005 portant simplification de diverses dispositions dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et modifiant le code du travail

- la circulaire du 30 juin 2005 relative à la simplification du bulletin de paie a détaillé l'application pouvant être faite des regroupements de lignes, et proposé des maquettes de bulletins de paie simplifiés ;

- **la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012** relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives **a permis d'harmoniser la présentation de l'ensemble des bulletins de paie**, afin de rapprocher les lignes des informations qui allaient devoir être transmises lors de la mise en œuvre de la DSN ;

- **le décret n° 2016-190 du 25 février 2016** relatif aux mentions figurant sur le bulletin de paie **a rendu obligatoire la mise en place d'un bulletin de paie simplifié dans toutes les entreprises à compter du 1er janvier 2018**. Cette simplification consiste en un regroupement des cotisations de protection sociale par branches de risques, et en une ligne unique « autres contributions dues par l'employeur » pour celles qui sont uniquement à sa charge.

Plus récemment, **la réforme du prélèvement à la source**, même si elle a permis une meilleure lisibilité de l'impôt sur le revenu pour les salariés, **a eu un effet de re-complexification des bulletins de paie**. Elle a notamment nécessité de créer de nouvelles lignes sur le bulletin de paie, dédiées à la base du prélèvement à la source, au taux de prélèvement à la source et à son montant. Suivant la même dynamique de lisibilité concernant l'éligibilité à la prime d'activité, une nouvelle ligne dédiée au montant net social a été ajoutée au bulletin de paie en juillet 2023.

La dématérialisation des bulletins de paie constitue l'évolution la plus importante concernant les bulletins de paie, elle permet à la fois d'alléger la charge matérielle de l'employeur et de renforcer l'accessibilité des documents pour les salariés.

La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009¹ a d'abord permis cette dématérialisation, en autorisant la remise du bulletin de paie par voie électronique aux seuls salariés volontaires. Mais c'est **la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016² qui a permis de généraliser le format dématérialisé du bulletin de paie, en renversant le principe d'accord** : désormais l'article L. 3243-2 du code du travail permet à l'employeur de remettre un bulletin de paie par voie électronique « *sauf opposition du salarié* ».

¹ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009¹ de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

² Article 54 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

La labellisation des logiciels de paie dans la convention d'Objectifs et de Gestion (COG) État-Urssaf 2023-2027

La COG État-Urssaf 2023-2027, qui fixe priorités d'actions de l'Urssaf pour les cinq années à venir, consacre son quatrième engagement à la labellisation des logiciels de paie :

« Les travaux de labellisation des logiciels de paie seront conduits en co-définissant avec l'État, et en lien avec le GIP-MDS¹, les conditions de la mise en place d'une labellisation des logiciels de paie qui compléterait cette chaîne d'amélioration continue de la qualité déclarative. Cette labellisation viserait à aider les entreprises dans leur choix en matière de logiciels et constituerait une incitation forte pour les éditeurs à porter plus rapidement les évolutions et corrections et à respecter les consignes et principes de la DSN ».

La conduite à terme de cette labélisation serait de nature à simplifier effectivement la charge administrative des employeurs.

1.2. Le dispositif envisagé : une simplification en demi-teinte du bulletin de paie

Le I de l'article 7 modifie l'article L. 3243-2 du code du travail qui détermine les conditions de remises du bulletin de paie au salarié.

Le présent article crée une **nouvelle obligation incombant à l'employeur**, en précisant qu'un décret en Conseil d'État qui déterminera à la fois les mentions obligatoires du bulletin de paie et **les informations qui, ne figurant pas sur le bulletin de paie, devront faire l'objet d'une mise à disposition du salarié**, ainsi que les conditions de cette mise à disposition.

Le présent article renvoie également à un décret en Conseil d'État **les modalités devant permettre de garantir l'intégrité, la disponibilité et la confidentialité des données contenues dans le bulletin de paie remis par voie électronique ou des éléments nouvellement mis à disposition du salarié de manière dématérialisée.**

Le II fixe l'entrée en vigueur de cet article au 1^{er} janvier 2027.

2. La position de la commission spéciale – la suppression d'un dispositif dont la simplification est unanimement contredite par les partenaires sociaux

La commission souligne de façon préliminaire que, **le dispositif proposé a été unanimement critiqué par les organisations syndicales**, tandis que **les organisations patronales** ont insisté pour leur part sur le fait qu'il **n'apportait aucune simplification pour les employeurs**. Plus grave, l'ensemble des partenaires sociaux ont indiqué **n'avoir pas fait l'objet de concertation en amont de cette mesure** qui concerne pourtant la vie des entreprises. À ce titre, elle rappelle l'attachement du Sénat à la démocratie sociale et au dialogue social, particulièrement en matière de droit du travail.

¹ Groupement d'intérêt public modernisation des données sociales.

Sur le fond, **la commission ne considère pas que le dispositif de l'article 7 constitue une simplification**. Elle estime au contraire qu'il risque d'accentuer la charge administrative et financière des employeurs, sans pour autant constituer une amélioration substantielle pour les salariés.

Le Gouvernement a communiqué sur cet article en diffusant la maquette d'un nouveau bulletin de paie simplifié ne comportant plus que quinze lignes, ce qui a pu donner, à tort, l'impression d'une évolution vers plus de lisibilité.

D'une part, la suppression des lignes du bulletin de paie **s'accompagne d'une nouvelle obligation pour l'employeur qui devrait continuer à collecter ces éléments, les conserver et les mettre à disposition** de manière sécurisée pour les salariés. La mise en place de cette nouvelle modalité d'information du salarié constitue une **nouvelle charge administrative pour l'employeur**, qui semble contradictoire avec la volonté affichée de simplification. Par ailleurs **l'étude d'impact n'évalue pas le coût pour les employeurs** de la mise en place des nouvelles modalités de mise à disposition des salariés des informations portées par les lignes qui seraient supprimées du bulletin de paie.

Le Ministre de l'Économie et des Finances a indiqué à la commission lors de son audition que cette mise à disposition sera en réalité **réalisée à terme par les services de l'État via le portail numérique des droits sociaux (PNDS)**. Les délais de déploiement des projets numériques de l'État laissent craindre que cette plateforme ne permette pas de neutraliser la charge administrative des employeurs à temps. Dans le cas où le PNDS permettrait effectivement de suppléer à l'action de l'employeur, la commission considère qu'il serait alors toujours possible au Gouvernement de modifier le décret qui détermine les éléments devant figurer sur le bulletin de paie afin de prendre en compte cette amélioration des systèmes d'information.

D'autre part, **la commission demeure sensible aux positions exprimées par les partenaires sociaux quant à la lisibilité de l'affectation des cotisations salariales et patronales pour le salarié**. En effet, la fusion des cotisations du salarié dans une rubrique unique aboutit à une invisibilisation de sa participation aux différentes branches de la sécurité sociale, **et réduit in fine la légitimité du paritarisme de gestion**.

Par conséquent, la commission a adopté les **amendements de suppression** déposés à l'identique par le rapporteur (COM-320), et par les sénateurs Pauline Martin (COM-74), Pierre Barros (COM-144), Raymonde Poncet-Monge (COM-149), Vincent Louault (COM-183) et Michaël Weber (COM-230).

La commission a supprimé l'article 7.
--

CHAPITRE II

ALLÉGER LES CONTRAINTES

QUI PÈSENT SUR LA CROISSANCE DES ENTREPRISES

Article 8

Rehaussement des seuils de notification des concentrations d'entreprises auprès de l'Autorité de la concurrence

L'article 8 vise à rehausser les seuils généraux et les seuils applicables aux magasins de commerce de détail à partir desquels des entreprises doivent notifier leurs projets d'opérations de concentration auprès de l'Autorité de la concurrence.

Considérant cette mesure justifiée, proportionnée, compatible avec la réglementation européenne applicable en la matière et de nature à alléger à la fois la charge administrative des entreprises et de l'Autorité de la concurrence, **la commission spéciale a adopté l'article sans modification.**

1. Alors que l'Autorité de la concurrence fait face à une hausse du nombre d'opérations de concentrations notifiées, les seuils de notification fixés par la loi n'ont pas été révisés depuis leur création

1.1. L'Autorité de la concurrence est chargée du contrôle des concentrations d'entreprises en France dans la limite des prérogatives attribuées la Commission européenne en la matière

Autorité administrative indépendante, l'Autorité de la concurrence est chargée du contrôle des concentrations d'entreprises en France. Une concentration d'entreprises s'entend comme la fusion de deux ou plusieurs entreprises existantes, par la prise de contrôle totale ou partielle d'une entreprise par une autre ou encore par la création d'une entreprise commune par deux sociétés existantes¹.

Une opération de concentration doit être notifiée à l'Autorité de la concurrence avant sa création. Néanmoins, des seuils ont été fixés par le législateur afin de déterminer les opérations susceptibles de modifier la structure d'un marché ou d'un segment de marché et de soulever des problématiques concurrentielles. En effet, le rôle de l'Autorité de la concurrence n'est pas d'être une « tour de contrôle » régulant toute l'économie². Par conséquent, trois types de seuils de notification ont été fixés³ :

- **des seuils généraux**⁴ lorsque les conditions suivantes sont réunies :
 - le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des

¹ Article L. 430-1 du code de commerce.

² *Audition* de Benoît Coeuré, président de l'Autorité de la concurrence, devant la commission des affaires économiques du Sénat le 13 mars 2024.

³ Article L. 430-2 du code de commerce.

⁴ Article 25 de l'*Ordonnance* n° 2004-274 du 25 mars 2004.

entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 150 m€ ;

- le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 50 m€.

- des seuils, plus bas, spécifiques aux magasins de commerce de détail¹ lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 75 m€ ;
- le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France dans le secteur du commerce de détail par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 15 m€.

- des seuils, plus bas, spécifiques aux départements d'outre-mer², à Mayotte, aux îles Wallis et Futuna, aux collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy :

- le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 75 m€
- le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé individuellement dans au moins un des départements ou collectivités territoriales concernés par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 15 M€, ou à 5 M€ dans le secteur du commerce de détail sans qu'il soit nécessaire que ce seuil soit atteint par l'ensemble des entreprises concernées dans le même département ou la même collectivité territoriale.

Par ailleurs, de façon générale, **sont seulement notifiées à l'Autorité de la concurrence les opérations de concentration qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission européenne**, chargée de la politique européenne de concurrence, définie par le règlement européen du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations d'entreprises³.

L'article 1^{er} de ce règlement définit notamment les **opérations de concentration qualifiées de « dimension communautaire »** lorsque :

- le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 5 Mds€ et le

¹ Article 96 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

² Ibid.

³ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises ("le règlement CE sur les concentrations").

chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans l'Union européenne par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 250 M€ ;

- ou que chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans l'Union européenne à l'intérieur d'un seul et même État membre.

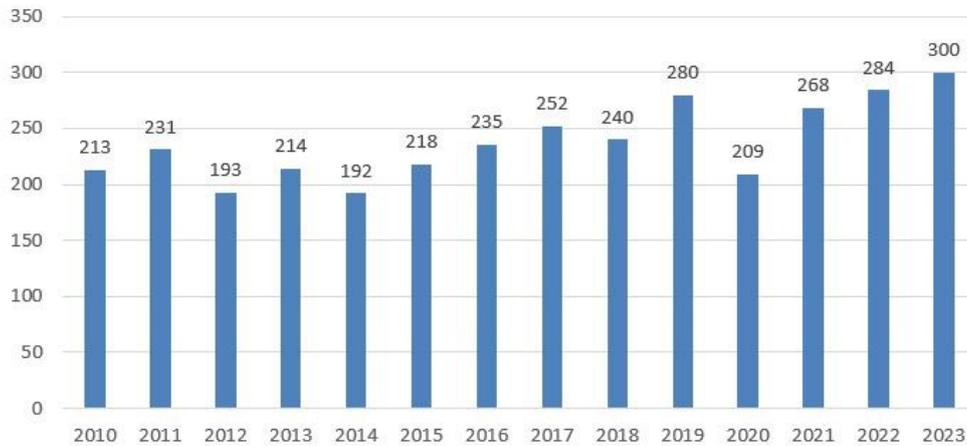
L'article 22 de ce même règlement prévoit la **possibilité pour les autorités nationales chargées de la concurrence de renvoyer à la Commission européenne des opérations de concentration qui ne sont pas de dimension communautaire mais qui affecte le commerce au sein du marché intérieur** ou menace d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire d'un ou plusieurs États membres. Récemment, la Commission européenne a élargi l'interprétation de cet article 22, en acceptant le renvoi par les autorités nationales d'opérations de concentration qui sont également « sous les seuils » fixés au niveau national, ce qui permet de mieux appréhender les acquisitions prédatrices ou consolidantes, en particulier dans l'économie numérique.

1.2. L'Autorité de la concurrence fait face, à l'instar d'autres autorités nationales chargées de la concurrence au sein de l'Union européenne, à une hausse continue du nombre de concentrations notifiées

Les notifications d'opérations de concentration, principalement sous la forme de fusions d'entreprises, tendent à augmenter depuis 2010, avec une hausse particulièrement marquée depuis 2021. **Depuis 2009, l'Autorité de la concurrence a rendu 3 229 décisions** relatives à des opérations de concentration, dont 96,6 %, soit 3 119 décisions ont été autorisées sans condition, seulement deux projets de concentration ayant été interdits. Des sanctions ont toutefois été prononcées lorsqu'il y a eu un défaut de notification de l'opération de concentration, une mise en œuvre anticipée ou une violation des engagements pris par l'entreprise.

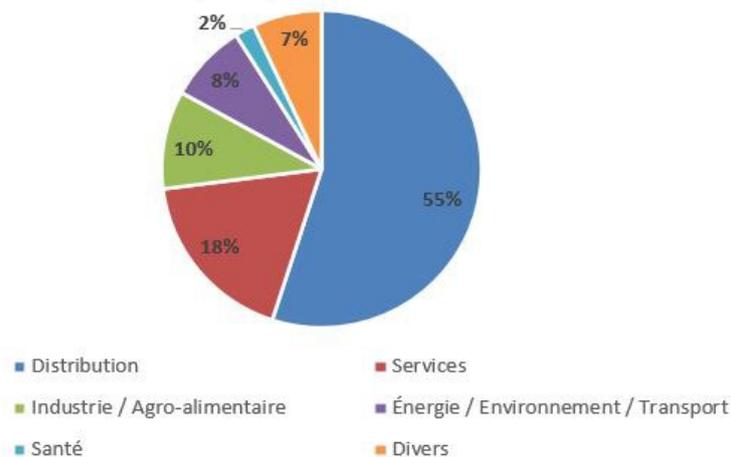
En 2023, 300 opérations ont été notifiées à l'Autorité de la concurrence, en majorité dans le secteur de la distribution, ce qui rapproche son volume d'activités de celui de la Commission européenne auprès de laquelle 365 opérations ont été notifiées en 2022.

Évolution du nombre d'opérations notifiées annuellement à l'Autorité de la concurrence



Source : commission spéciale, à partir de l'étude d'impact du projet de loi.

Répartition des décisions de concentration de 2023 par principaux secteurs d'activité



Source : commission spéciale, à partir des données transmises.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, **seulement quatre autorités nationales chargées de la concurrence reçoivent plus de 200 notifications par an au sein de l'Union européenne**, au premier rang desquelles figure l'autorité allemande de la concurrence avec plus de 800 notifications annuelles, conduisant l'Allemagne à rehausser ses propres seuils nationaux de notification en 2021. À la suite de cette réforme, l'autorité allemande chargée de la concurrence a observé une baisse du nombre d'opérations notifiées de l'ordre de 20 % entre 2021 et 2022.

1.3. Les seuils généraux de notification n'ont pas été révisés depuis leur entrée en vigueur

Aujourd'hui, l'Autorité de la concurrence estime que la hausse du nombre d'opérations notifiées est presque « mécanique », liée à une hausse du niveau absolu du chiffre d'affaires des entreprises au fil du temps, elle-

même liée l'augmentation du taux d'inflation - augmentation cumulée d'environ 39 % entre 2004 et 2023 - et du PIB nominal français - taux de croissance cumulé de 65 % sur la même période.

Au regard de l'étude d'impact du projet de loi et des informations transmises à la commission spéciale, il s'avère que **les trois types de seuils de chiffre d'affaires qui fondent le contrôle des concentrations n'ont jamais été révisés depuis leur entrée en vigueur**, soit depuis 2004 pour les seuils généraux et depuis 2008 pour les seuils applicables aux magasins de commerce de détail et aux départements et collectivités d'outre-mer.

2. Le rehaussement des seuils de notification des opérations de concentration est envisagé pour la première fois depuis leur création

2.1. Le rehaussement des seuils généraux

L'article 7 prévoit d'augmenter le « seuil de chiffre d'affaires mondial » **de 150 à 250 m€** et le « seuil de chiffre d'affaires français » **de 50 à 80 m€**.

2.2. Le rehaussement des seuils applicables aux magasins de commerce de détail

L'article 7 prévoit également d'augmenter le « seuil de chiffre d'affaires mondial » **de 75 à 100 m€** et le « seuil de chiffre d'affaires français » **de 75 à 100 m€**.

2.3. Le statu quo pour les seuils applicables aux outre-mer

Au regard des problématiques concurrentielles spécifiques aux territoires d'outre-mer, l'Autorité de la concurrence **n'a pas souhaité réviser** les seuils de notification qui leur sont applicables.

3. La commission spéciale considère qu'il s'agit d'une mesure justifiée, de nature à simplifier la vie économique des entreprises et à améliorer le travail de l'Autorité de la concurrence

3.1. Une mesure qui poursuit bien un objectif de simplification de la vie des entreprises

La commission spéciale a considéré que la mesure de simplification proposée par l'Autorité de la concurrence était justifiée, d'autant plus qu'elle devrait **permettre de réduire la charge administrative** des entreprises. En effet, selon une analyse rétroactive réalisée par les services de l'Autorité de la concurrence, **800 entreprises n'auraient pas eu à notifier leur opération de concentration entre 2018 et 2022** - 500 au titre des seuils généraux dont 12 % de TPE-PME et 300 au titre des seuils applicables aux magasins de commerce de détail dont 60 % de TPE-PME - si les seuils avaient été révisés auparavant et dans les mêmes proportions que ce qui est proposé par l'article 7 de ce projet de loi.

La commission spéciale estime que le relèvement des seuils envisagé est **proportionné**, puisque correspondant aux taux de croissance cumulés du PIB nominal français depuis 2004, tout en étant **compatible avec les seuils fixés par le règlement européen de 2004** pour les opérations de concentration de dimension communautaire.

3.2. *Une mesure qui vise également à améliorer le travail de l'Autorité de la concurrence*

Enfin, la commission spéciale considère que les mesures envisagées sont également de nature à **alléger la charge de travail de l'Autorité de la concurrence en matière de contrôle des concentrations**.

Selon la même analyse rétroactive, il s'avère que **378 opérations de concentration n'auraient pas été notifiées entre 2018 et 2022**, tandis que le rehaussement des seuils devrait permettre une diminution du nombre d'opérations notifiées de l'ordre de 20 à 30 %, principalement dans le secteur de la distribution.

L'entrée en vigueur des dispositions de l'article 7 devrait donc permettre à l'Autorité de la concurrence d'allouer plus efficacement ses ressources pour effectuer des contrôles plus ciblés et plus stratégiques.

La commission a **adopté l'article 8 sans modification**.

TITRE V FACILITE ET SÉCURISER LE RÈGLEMENT DES LITIGES

CHAPITRE I^{ER} ÉLARGIR LES DISPOSITIFS NON-JURIDICTIONNELS DE RÈGLEMENT DES LITIGES

Article 9

Facilitation du recours à la médiation pour le règlement de litiges avec l'administration

L'article 9 tend à favoriser le recours à la médiation pour le règlement de litiges avec l'administration, notamment pour les entreprises. Il prévoit à cette fin deux dispositifs : l'obligation pour l'administration de mettre à disposition du public – sans que celui-ci soit composé des seules entreprises – les services d'un médiateur dans certains domaines ; la généralisation de l'interruption des délais de recours contentieux lorsqu'une médiation est engagée. À titre plus subsidiaire, il tend également à harmoniser la dénomination de telles procédures en supprimant la notion de « conciliation », connexe à celle de médiation, dans un objectif de lisibilité du droit.

Approuvant pleinement les objectifs poursuivis par ces dispositions, la commission a néanmoins souhaité les compléter à deux égards, à l'initiative du rapporteur. D'une part, la commission a souhaité mieux encadrer l'obligation désormais faite à l'administration de mettre à la disposition du public les services d'un médiateur, en soumettant les activités de médiation en question aux dispositions générales prévues par le code de justice administrative applicables à la médiation. D'autre part, elle a étendu à certaines médiations sectorielles l'application de l'interruption des délais de recours contentieux prévue par le présent article.

1. Le dispositif proposé : généraliser le recours à la médiation et l'interruption des délais de recours qu'elle emporte

1.1. Généraliser le recours à la médiation

Si le recours au juge constitue le mode essentiel de protection des droits des administrés et de règlement des litiges entre ceux-ci et l'administration, la perte d'efficacité - réelle ou supposée - du système judiciaire¹ a conduit à une promotion, progressive mais déterminée, des modes alternatifs de règlements des litiges par les pouvoirs publics.

Parmi ceux-ci et s'agissant plus particulièrement des litiges entre l'administration et les administrés, **la conciliation et la médiation ont été particulièrement encouragés depuis l'instauration du Médiateur de la République** par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973. Suivant l'exemple initié par cette réponse française au « précédent scandinave » de l'*ombudsman*², les médiateurs institutionnels « sectoriels » se sont multipliés, à partir de la fin des années 1990 et la création du premier d'entre eux, le médiateur de l'éducation nationale³ : médiateur des ministères économiques et financiers, médiateur des organismes de sécurité sociale, Médiateur des entreprises, médiateur de l'Agence de services et de paiement, médiateur de la Caisse des

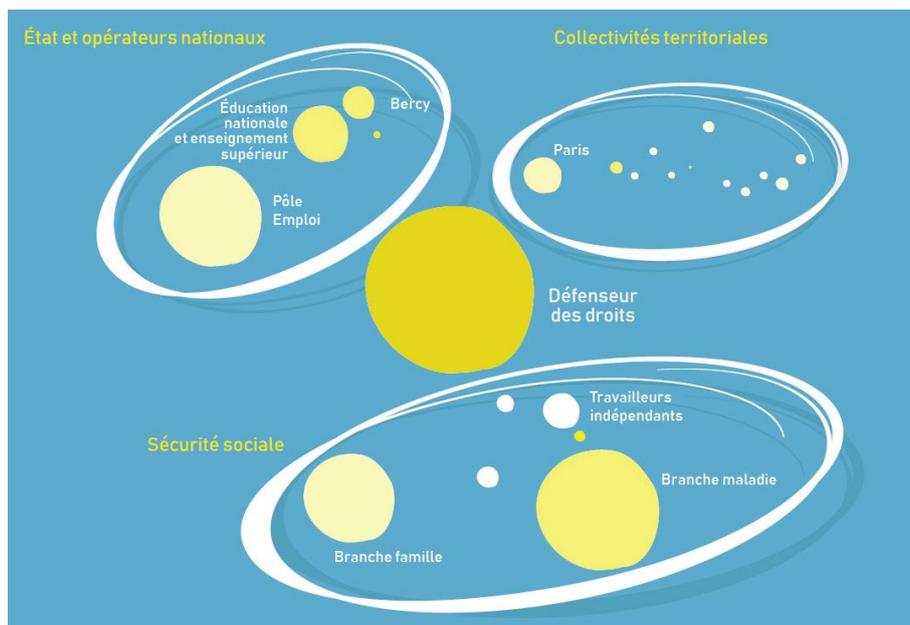
¹ Le lien entre le sentiment chez les justiciables d'une perte d'efficacité du système judiciaire et la promotion de modes alternatifs de règlement des différends est fait de longue date, au moins depuis le tournant des années 2000. Le professeur Charles Jarrosson relevait ainsi, dans un article de 1997, que « c'est d'abord dans la déception suscitée par les modes juridictionnels de règlement des litiges qu'il faut chercher l'origine de l'engouement pour ces autres modes de règlement des différends », ajoutant que « ce n'est pas un hasard si c'est au sein de la société qui connaît les plus grands excès procéduriers, la société américaine, que le mouvement a pris le plus d'ampleur » (c.f. Jarrosson, Charles, « *Les modes alternatifs de règlement des conflits. Présentation générale* » in *Revue internationale de droit comparé*, n° 49-2, p. 326). De façon analogue, Julie Joly-Hurard, relevait dans un article de 2003 : « Les justiciables perdent confiance dans la capacité de l'État à rendre une justice équitable. Aussi, pour inverser cette tendance, les pouvoirs publics ont décidé d'institutionnaliser et de développer la conciliation et la médiation judiciaires » (c.f. Joly-Hurard, Julie, « *Conclusion générale* », in *Conciliation et médiation judiciaires. Presses universitaires d'Aix-Marseille*, 2003).

² Tel que le présentait Antoine Pinay, ancien président du Conseil et Médiateur de la République en 1973-1974. Voir à cet égard le rapport de France Stratégie, « *Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations* », rédigé par Daniel Agacinski et Louise Cadin, publié en juillet 2019.

³ Par le décret n° 98-1082 du 1^{er} décembre 1988.

dépôts et consignations, médiateur national de l'énergie, médiateur national de France travail, médiateur de l'Autorité des marchés financiers, etc. Naturellement, certaines collectivités territoriales ont pu également se doter de médiateurs. Il résulte de ce mouvement la coexistence d'une multiplicité de médiateurs institutionnels, dont la cartographie est dressée ci-dessous.

Infographie des différentes catégories de médiateurs institutionnels



Source : France Stratégie¹

La création en 2016 d'un régime spécifique à la médiation devant la juridiction administrative² a parachevé cette évolution. Tout en relevant leur volume relativement « modeste », le Conseil d'État en dressait un bilan positif dans son étude annuelle pour 2023, relevant qu'elles « commencent à porter leurs fruits : près de la moitié des médiations engagées en première instance ont abouti à un accord (45 %) et 15 % en appel et la plupart des médiations engagées ont abouti dans des délais généralement compris entre 6 et 9 mois. » Il est néanmoins notable que dans « la plupart des cas », la médiation ait été engagée « à l'initiative du juge après l'enregistrement d'un recours », preuve que la médiation à l'initiative des parties doit encore progresser.

¹ Le rapport de France Stratégie dont est issue cette infographie précise les conditions de lecture suivantes : « la taille des bulles est déterminée par le nombre de saisines recevables en 2017 (sources : rapports d'activité) ; la couleur des bulles dépend de l'ancienneté de l'instance de médiation (plus le jaune est foncé, plus la médiation est ancienne) ; les regroupements sont présentés d'après les familles définies plus haut, selon le type d'institution de rattachement et donc selon le champ de compétence. Seules les médiations traitant plus de 1 500 dossiers par an voient leur nom figurer sur l'illustration. Les données des « médiateurs d'établissements » n'étant pas consolidées, il n'était pas possible de les faire figurer ici. »

² Article 5 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle qui a créé le chapitre III du livre II du code de justice administrative, dédié à la médiation.

Le législateur a également prévu des dispositifs de médiation extra-juridictionnels, y compris à destination des entreprises. En premier lieu, comme le rappelle l'étude d'impact, la codification du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) a été l'occasion de prévoir, à son article L. 421-1, une **disposition de portée générale ouvrant la possibilité du recours à une procédure de conciliation ou de médiation** « *en vue du règlement amiable d'un différend avec l'administration* » avant qu'une procédure juridictionnelle ne soit « *en cas d'échec, engagée ou menée à son terme* ».

En matière contractuelle, l'article L. 421-2 du même code prévoit des décrets en Conseil d'État « *peuvent déterminer dans quelles conditions les litiges contractuels concernant l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les actions mettant en jeu leur responsabilité extracontractuelle sont soumis, avant une instance juridictionnelle, à une procédure de conciliation.* » Comme le rappelle l'étude d'impact, les articles L. 2197-1 et L. 3137-1 du code de la commande publique prévoient explicitement la possibilité pour les parties à un contrat administratif de « *recourir à un tiers conciliateur ou médiateur* » en matière de marchés publics et de concessions respectivement.

Enfin, la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « ESSoC », a prévu l'expérimentation pour trois ans d'un dispositif de médiation spécifiquement dédié aux entreprises¹. Conduite par le Médiateur des entreprises dans quatre régions (Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand Est, Centre-Val de Loire), cette expérimentation a produit des résultats contrastés :

- dans le périmètre de l'expérimentation, seules 36 demandes ont été formulées en trois ans ;

- hors du périmètre, le Médiateur des entreprises avait reçu 923 demandes².

Deux explications peuvent être formulées pour expliquer un tel contraste : l'irruption de l'épidémie de covid-19, qui s'est logiquement traduite par une diminution de sollicitations ; le champ défini par le décret n° 2018-919 du 26 octobre 2018 relatif à l'expérimentation d'un dispositif de médiation en cas de différend entre les entreprises et les administrations, qui limitait à trois secteurs – construction, industrie manufacturière, information et communication – le domaine de l'expérimentation.

Le présent article s'inscrit donc dans ce mouvement et vise en premier lieu à **généraliser le recours à la médiation en cas de litige avec l'administration**, en particulier au bénéfice des entreprises. Le 4° du I de l'article prévoit ainsi que l'administration serait tenue de mettre à disposition

¹ Article 36 de la loi.

² Rapport au Parlement sur la mise en œuvre de l'article 36 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, octobre 2021.

du public les services d'un médiateur¹. Seraient soumises à cette obligation l'ensemble des personnes regroupées sous le terme d' « *administration* » au sens du 1° de l'article L. 100-3 du CRPA – soit les administrations de l'État, les établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale – à **l'exception des collectivités territoriales**, pour lesquelles un régime spécial de médiation est prévu à l'article L. 1112-24 du code général des collectivités territoriales.

Si le périmètre des personnes soumises à cette obligation est clair, celui des usagers concernés n'est pas précisément défini et **ne serait pas limité aux seules entreprises**, ce service étant mis à disposition du public soit, au sens du 2° de l'article L. 100-3 du CRPA précité, toute personne physique et toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission. De façon analogue, **les domaines et conditions dans lesquelles ce service de médiation ne sont pas précisés et sont renvoyés à un décret en Conseil d'État.**

1.2. Systématiser l'interruption des délais de recours et la suspension des prescriptions lorsqu'une médiation est engagée

En deuxième lieu, le présent article tend à **généraliser l'interruption des délais de recours contentieux et la suspension des délais de prescription**. En effet, pour certains régimes de médiation, l'engagement d'une procédure de médiation n'interrompt pas mais suspend les délais de recours, qui recommencent donc à courir à partir du délai déjà échu une fois l'échec de la médiation constaté. Pour d'autres régimes, les délais de recours contentieux continuent à courir, ce qui peut désinciter à l'engagement d'une médiation et nuire à l'effectivité du droit au recours.

Partant du constat de cette **hétérogénéité**, le présent article tend :

- en premier lieu, à ajouter un article L. 421-3 au CPRA prévoyant que les médiations engagées sur le fondement des articles L. 421-1 et L. 421-2 du même code interrompent les délais de recours contentieux et suspendent les délais de prescription dans les conditions prévues à l'article L. 213-6 du code de justice administrative ;

- en second lieu, à substituer l'interruption à la suspension actuellement prévue des délais de recours contentieux pour deux médiations « sectorielles » - d'une part, celles relatives aux litiges entre les organismes de

¹ Ce faisant, il supprime l'article L. 421-2 du CRPA dans sa version actuelle, qui prévoit que des décrets en Conseil d'État peuvent prévoir dans quelles conditions les litiges avec certaines personnes publiques les actions mettant en jeu leur responsabilité extracontractuelle sont soumis, avant une instance juridictionnelle, à une procédure de conciliation. D'une part, aucun de ces décrets n'a été pris. D'autre part, une telle faculté paraît déjà exister dans le silence de la loi. Enfin, elle est déjà explicitement prévue s'agissant des litiges relatifs à des marchés publics ou des contrats de concession. Pour l'ensemble de ces raisons, cette suppression n'apparaît pas problématique.

sécurité sociale et leurs usagers (III de l'article) et, d'autre part, la mutualité sociale agricole et ses usagers (IV de l'article).

1.3. *Harmoniser la dénomination des médiations*

Enfin, le présent article tend à **harmoniser la dénomination de la médiation au sein du droit, en supprimant la notion connexe de « conciliation »**.

Dans le cadre de la procédure civile, ces deux notions sont disjointes et désignent des modes alternatifs de règlement des différends distincts. Si dans les deux cas un tiers à la procédure s'efforce de faire converger les intérêts des parties, le conciliateur de justice exerce sa mission à titre gratuit, en tant que bénévole, alors que le médiateur est rémunéré pour sa prestation¹.

En droit public, une telle distinction ne paraît pas revêtir la même pertinence. Le présent article tend donc à supprimer la notion de conciliation pour lui préférer celle de médiation, jugée plus lisible.

2. La position de la commission : sécuriser le dispositif et prolonger son intention

La commission a **soutenu les objectifs poursuivis** par le présent article. Le développement de la médiation pour régler les litiges entre l'administration et les usagers peut permettre de désengorger les juridictions administratives et de garantir une meilleure acceptation des solutions ainsi dégagées pour la résolution du différend. Par ailleurs, les objectifs de lisibilité et de clarté du droit également poursuivis ne sauraient qu'être soutenus. **La commission a néanmoins adopté l'amendement COM-321 du rapporteur**, dans un double objectif.

En premier lieu, la commission a souhaité **mieux encadrer l'obligation désormais faite à l'administration de mettre à la disposition du public les services d'un médiateur**. Rédigée en des termes très généraux, cette disposition renvoie pour la définition de ses domaines et champs d'application à un décret en Conseil d'État. Afin d'éviter tout risque d'incompétence négative et mieux préciser les conditions dans lesquelles une telle obligation s'exercerait, la commission a explicitement soumis les activités de médiation en question aux dispositions générales prévues par le code de justice administrative et applicables à la médiation.

Ces dispositions prévoient en particulier, outre une définition du processus de médiation, les **obligations déontologiques** applicables au médiateur – impartialité, compétence et diligence –, la confidentialité du processus de la médiation ainsi que la faculté pour les parties de saisir la juridiction administrative pour homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation. Il a ainsi paru souhaitable à la commission, alors que les services de médiation vont être rendus plus nombreux, de garantir un

¹ Voir notamment l'article 131-13 du code de procédure civile.

socle procédural commun. La commission a en outre précisé que les groupements de collectivités territoriales sont exclus du champ de cette obligation, dans la stricte mesure où le régime de la médiation territoriale prévu à l'article L. 1112-24 du code général des collectivités territoriales leur est déjà applicable.

Si la commission n'a pas souhaité restreindre aux seules entreprises le champ des usagers concernés ni préciser davantage les domaines concernés, le rapporteur relève le **caractère particulièrement général de la disposition** et appelle l'attention sur la rédaction du décret en Conseil d'État devant définir les personnes publiques soumises à l'obligation ainsi créée : s'il est loisible au pouvoir réglementaire de prévoir que celle-ci soit appliquée à des administrations ayant des relations avec des particuliers, il est particulièrement important que les administrations en lien avec des entreprises se voient appliquer cette obligation aussi largement que possible.

En second lieu, **la commission a souhaité, par l'adoption du même amendement COM-321 du rapporteur, renforcer la portée de la généralisation de l'interruption des délais de recours contentieux en cas de médiation** - par opposition à leur suspension. Elle en a ainsi étendu l'application à deux médiations sectorielles :

- d'une part, à celle prévue dans le cas où une personne handicapée, ses parents si elle est mineure, ou son représentant légal, estiment qu'une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées méconnaît ses droits¹ ;

- d'autre part, à celles prévues dans le cas où un assureur et un assuré² - ou entre une mutuelle et le membre participant³ - sont en désaccord sur les mesures à prendre pour régler un différend dans le cadre d'un contrat d'assurance de protection juridique.

Ce faisant, la commission a substitué, lorsque possible, le terme de « médiation » à celui de « conciliation », en cohérence avec l'objectif poursuivi par le présent article.

La commission a adopté l'article 9 ainsi modifié.
--

¹ Article L. 146-10 du code de l'action sociale et des familles.

² Article L. 127-4 du code des assurances.

³ Article L. 224-4 du code de la mutualité.

Article 10
**Modification de dispositions pénales
applicables aux chefs d'entreprise**

L'article 10 vise à modifier certaines dispositions pénales applicables aux chefs d'entreprise en cas de manquement dans la réalisation de certaines procédures administratives.

D'une part, il tend à supprimer la peine d'emprisonnement de six mois actuellement prévue en cas de manquement aux obligations de déclaration au registre des bénéficiaires effectifs et à porter l'amende encourue pour les mêmes faits de 7 500 à 250 000 euros. D'autre part, il tend à supprimer le délit d'entrave à l'audit de durabilité récemment créé dans le cadre de la transposition de la directive européenne *Corporate Sustainability Reporting Directive*, dite « CSRD ».

Favorable au principe d'un allègement du risque pénal en droit des affaires lorsque sont en cause des obligations relatives à de simples formalités administratives, la commission a estimé bienvenues ces dispositions. Elle a néanmoins, sur proposition du rapporteur, porté le montant de l'amende encourue en cas de manquement aux obligations de 250 000 à 200 000 euros ; ce quantum lui a paru cohérent au regard des engagements internationaux de la France en matière de blanchiment des capitaux et de lutte contre le terrorisme et de la nécessité de maintenir en la matière un cadre répressif dissuasif.

1. Le dispositif proposé : alléger le risque pénal pour les chefs d'entreprise lorsque sont en cause des formalités administratives

Le présent article vise en premier lieu à **modifier le quantum de peine encouru en cas de manquement aux obligations déclaratives relatives aux bénéficiaires effectifs**. Ces obligations résultent de la transposition en droit national de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 (dite « cinquième directive antiblanchiment »), qui prévoit que la sanction par les États membres de manquements à leur législation nationale en la matière doit être « *effective, proportionnée et dissuasive* »¹. Le droit en vigueur dispose que les manquements à ces obligations sont passibles d'un emprisonnement de six mois et d'une amende pouvant s'élever à 7 500 euros.

Le rapport « *Rendre des heures aux Français* », qui a informé le travail préparatoire à la conception du présent projet de loi, pointait ces dispositions comme problématiques et proposait de « *dépénaliser les niveaux de sanctions en cas de manquement, de bonne foi, à des obligations déclaratives des dirigeants* »².

¹ Voir le 1. de l'article 58 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, dans sa version résultant de la directive (UE) 2018-843.

² Rapport « *Rendre des heures aux Français, 14 mesures pour simplifier la vie de nos entreprises* », proposition n° 12, p. 24.

Extraits du rapport « Rendre des heures aux Français »

« Le droit des affaires a été fortement pénalisé là où des sanctions contraventionnelles seraient plus adaptées dans les cas de bonne foi.

« Par exemple, un chef d'entreprise qui ne dépose pas le registre des bénéficiaires effectifs est susceptible d'une sanction pénale, et ce, alors même qu'il n'a pourtant aucun moyen de s'assurer de la bonne réception de son dépôt auprès de l'administration. D'autres exemples de sanctions de niveau pénal peuvent peser sur la responsabilité des entrepreneurs sans que le niveau pénal ne puisse être justifié.

« Cette situation pèse sur le moral des chefs d'entreprise et leur crainte de mal faire, là où souvent il ne peut leur être reproché qu'un manque d'information suffisante.

« Il faut dépénaliser les niveaux de sanction en cas de premier manquement de bonne foi à des obligations déclaratives des dirigeants (par exemple, l'obligation de dépôt du registre des bénéficiaires effectifs). »

Source : rapport « Rendre des heures aux Français »

Le présent article vise à **donner suite à cette recommandation, en supprimant** au premier alinéa de l'article L. 574-5 du code monétaire et financier **la peine d'emprisonnement encourue en cas de manquement aux obligations déclaratives relatives aux bénéficiaires effectifs**. Considérant cette « *peine inadaptée, dès lors qu'aucune peine d'emprisonnement n'a été prononcée en cas de non déclaration ou de fausses déclarations depuis la mise en place du régime de sanctions* »¹, le présent article **rehausse néanmoins le montant maximal de l'amende encourue en cas de manquement, dans le souci de maintenir un cadre répressif effectif, proportionné et dissuasif, à hauteur de 250 000 euros**.

Les représentants de la direction générale du Trésor auditionnés par le rapporteur ont indiqué avoir fixé le montant de 250 000 euros par référence au cadre réglementaire luxembourgeois, qui ne prévoit aucune peine d'emprisonnement mais une amende maximale de 1,25 million d'euros pour les personnes morales et dont le Groupe d'action financière estime le cadre répressif satisfaisant en la matière. Dès lors, l'article 131-38 du code pénal prévoyant le quintuplement des peines encourues par les personnes physiques pour les infractions commises par des personnes morales, fixer ce quantum à 250 000 euros pour une personne physique permettrait d'atteindre un montant maximal à celui ayant cours au Luxembourg.

En second lieu, le présent article vise à **supprimer le délit d'entrave à l'audit de durabilité**, récemment créé par la transposition de la directive européenne *Corporate Sustainability Reporting Directive*, dite « CSRD » en droit national par l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des

¹ Selon l'étude d'impact.

sociétés commerciales. La transposition de cette directive a en effet été l'occasion de prévoir un cadre **répressif applicable à la certification des informations extra-financières calqué sur celui applicable à la certification financière déjà en vigueur**. Elle a notamment prévu l'introduction en droit national d'un **délit d'entrave à l'audit d'un commissaire aux comptes** (article L. 821-6 du code de commerce) **ou d'un organisme tiers indépendant** (article L. 822-40 du même code) proche des dispositions en vigueur relatives à l'entrave à l'audit financier.

Le présent article **supprime en conséquence les dispositions réprimant le délit d'entrave à l'audit de durabilité**, que celui-ci soit effectué par un organisme tiers indépendant ou un commissaire aux comptes.

2. La position de la commission : un allègement bienvenu du risque pénal, dont la portée peut être prolongée

La commission a accueilli favorablement ces dispositions, qui vont dans le sens d'une **dépénalisation bienvenue du droit des affaires dès lors que sont en cause de simples formalités administratives**.

S'agissant de la suppression du délit d'entrave à l'audit de durabilité, la commission a néanmoins joint son appréciation à celle formulée par le Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi : il est dommageable que les effets négatifs d'une disposition introduite au mois de décembre 2023 n'aient pu être anticipés dès la conception de celle-ci. À cet égard, la commission a relevé que l'examen par le Parlement d'un projet de loi dédié, qui permet une discussion plus ouverte aux acteurs de la société civile que celle permise par la rédaction d'une ordonnance, aurait peut-être pu permettre l'identification plus directe d'une telle difficulté. Néanmoins, la commission a **jugé bienvenue l'évolution proposée** : alors que la France est l'un des pays les plus en avance sur la transposition de cette directive, la suppression d'un tel délit a vocation à **permettre l'appropriation sereine par les acteurs concernés de ce nouveau cadre réglementaire**.

S'agissant de la modification des dispositions pénales réprimant les manquements aux obligations déclaratives relatives aux bénéficiaires effectifs, le choix du Gouvernement de **supprimer la peine aujourd'hui encourue pour de tels manquements de six mois d'emprisonnement n'a pu qu'être soutenu par la commission** : des peines aussi courtes n'étant jamais prononcées, leur maintien dans notre arsenal juridique constitue à la fois une source d'inquiétude induite pour les chefs d'entreprises désireux de se conformer à leurs obligations et un potentiel de dissuasion particulièrement faible pour les fraudeurs éventuels. De fait, aucune peine d'emprisonnement n'a jamais été prononcée sur ce fondement.

Néanmoins, si le renforcement corrélatif du montant maximal de l'amende encourue en cas de manquement est compréhensible, le rapporteur s'est interrogé sur la **pertinence du montant retenu, qui paraît quelque peu excessif et ne permet pas nécessairement la bonne insertion de la**

disposition dans l'échelle des peines actuellement prévue : l'on peut ainsi relever que les infractions prévues à l'article L. 574-4 du code monétaire et financier – qui visent l'entrave par certaines entités assujetties à des obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme aux contrôles administratifs dont elles peuvent faire l'objet – ont vocation, en l'état du droit à être plus durement réprimées que les manquements aux obligations déclaratives en matière de bénéficiaires effectifs ; or, une amende pouvant être portée à 250 000 euros dans le second cas contre 15 000 euros seulement dans le premier – nonobstant la peine d'emprisonnement d'un an encourue – **remet en cause la cohérence actuelle de ce régime répressif**.

En conséquence, **la commission a adopté l'amendement COM-322 du rapporteur, qui tend à ramener le montant maximal de cette amende à 200 000 euros**. Ce faisant, il **alignerait la sanction encourue en cas de manquement à l'obligation déclarative sur celle encourue pour les mêmes faits en Autriche**¹, seul autre pays avec le Luxembourg ne prévoyant pas de peine d'emprisonnement dont le Groupe d'action financière (GAFI) juge satisfaisant le cadre répressif en la matière. Alors que l'évaluation mutuelle par le GAFI de la France en 2022 soulignait que « *malgré les sanctions encourues (amendes et emprisonnement) en cas de manquement à l'obligation déclarative de fournir les informations requises au registre, 4 ans après l'introduction du registre des bénéficiaires effectifs, un quart des sociétés déjà enregistrées (...) n'ont toujours pas transféré ou fourni leurs informations sur leur bénéficiaire effectif sous le nouveau cadre d'enregistrement* »², il paraîtrait problématique d'envoyer le signal d'un relâchement du cadre répressif.

Au-delà du seul respect des préconisations du GAFI, la commission a estimé particulièrement nécessaire de **conserver un cadre répressif dissuasif en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme** au regard du défi que ces phénomènes posent encore à notre société. À titre d'exemple, la récente commission d'enquête relative au narcotrafic a ainsi souligné le caractère « *tentaculaire* » que représentait le blanchiment de capitaux en la matière³, ce qui ne plaide pas pour un assouplissement excessif du cadre répressif national en la matière.

Enfin, le montant de 200 000 euros demeurerait naturellement un maximum, applicable au cas hypothétique d'une personne refusant de façon délibérée et répétée de se conformer à ses obligations déclaratives : il n'aurait pas vocation à s'appliquer à un chef d'entreprise commettant de bonne foi une erreur de déclaration. À cet égard, le rapporteur rappelle que les amendes

¹ Voir l'article 15 de la *Bundesgesetz über die Einrichtung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften, anderen juristischen Personen und Trusts (ou Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz – WiEReG et, en anglais, Beneficial Ownership Registry Act ou « BORA »)*.

² *Rapport d'évaluation mutuelle de la France, GAFI, mai 2022, p. 218.*

³ « *Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic* », rapport n° 588 (2023-2024), tome I, déposé le 7 mai 2024.

aujourd'hui prononcées atteignent des montants relativement modestes et représentaient en moyenne en 2020 et 2021 respectivement 400 et 510 euros.

La commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié**.

CHAPITRE II SIMPLIFIER ET CLARIFIER CERTAINES FORMES DE CONTRATS

Article 11

Habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le droit des contrats spéciaux

L'article 11 tend à habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le droit des contrats spéciaux.

Reconnaissant la nécessité d'une telle réforme, la commission a néanmoins désapprouvé la méthode choisie par le Gouvernement. Le recours à une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance, qui conduirait à dessaisir le Parlement d'un large pan des relations contractuelles pendant deux ans, a été jugé problématique par la commission. Alors que le Parlement a déjà fait la preuve de sa capacité à se saisir de textes amples par leur volume et techniques par leur contenu, la commission a jugé que la conduite d'une telle réforme ne saurait faire l'économie d'un débat en bonne et due forme devant le Parlement.

1. Le dispositif proposé : habiliter le Gouvernement à adopter par ordonnance la réforme nécessaire et attendue du droit des contrats spéciaux

1.1. Une réforme consensuelle dans son principe, aux contours encore flous

Comme l'ont rappelé lors de leur audition par le rapporteur les représentants de la direction des affaires civiles et du Sceau (DACs), le projet d'une réforme du droit des contrats spéciaux s'inscrit dans le **mouvement de modernisation du droit civil** entrepris à compter du bicentenaire du code civil, en 2004. D'importants chantiers législatifs ont ainsi été conduits à cet égard, dont la réforme des sûretés - à laquelle a procédé l'ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés, qui n'a fait l'objet d'aucune ratification - et la réforme du droit commun des contrats - dont dispose l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant

réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, ratifiée et amendée par la loi n° 2018-287 du 20 avril 2018¹.

La réforme du droit des contrats spéciaux constitue le **pendant de cette seconde réforme** : le droit commun des contrats ayant fait l'objet d'une modernisation attendue, il paraît dès lors nécessaire de procéder à la réforme du droit des contrats spéciaux. Outre cette nécessité, l'association Henri Capitant relevait, dans le propos introductif à son avant-projet de réforme, trois autres arguments à l'appui de cette réforme² :

- **renforcer l'intelligibilité** de ce droit : le code étant demeuré pour l'essentiel inchangé depuis 1804, les adaptations du droit rendues nécessaires ont été apportées par la jurisprudence ; en conséquence, le code civil « *n'est plus l'écrin du droit des contrats spéciaux, ce qui, dans un système de droit codifié comme le droit français, est pour le moins incongru* » et nuit à son accessibilité et son intelligibilité. Une réforme permettrait ainsi la codification de ces évolutions jurisprudentielles ;

- **actualiser ce droit en lien avec les mutations économiques** connues depuis 1804 : en particulier, l'association Henri Capitant relevait ainsi que la hiérarchie des contrats spéciaux telle qu'elle est aujourd'hui prévue par le code civil est devenue, au regard de l'importance prise par certains contrats – prenant l'exemple du dépôt et du mandat – sans réel objet avec la réalité économique que recouvrent ces régimes juridiques ;

- **mieux valoriser le droit des contrats spéciaux** : l'association relevait ainsi que « *des contrats très spéciaux ont proliféré (la vente immobilière, les baux spéciaux, les crédits consentis à des non-professionnels, etc.) de sorte que le droit des contrats spéciaux constitue aujourd'hui un corps de règles intermédiaires entre les règles communes à tous les contrats et les règles propres aux contrats les plus spéciaux* ». Une réforme permettrait donc, comme l'a indiqué la DACS dans sa réponse au questionnaire transmis par les rapporteurs, de « *tenir compte de la multiplication des contrats spéciaux en dehors du code civil (comme dans le cadre de la vente ou du bail)* ».

Manifestement réceptive à la nécessité d'une telle réforme, la Chancellerie a missionné en mars 2020 une commission présidée par le professeur Philippe Stoffel-Munck pour l'établissement d'un nouvel avant-projet de réforme, qui a rendu ses conclusions au mois de juillet 2022³.

¹ La réforme de la responsabilité civile, également attendue de longue date, a également fait l'objet de projets, sans aboutir pour l'heure. La codification du régime de responsabilité extracontractuelle pour troubles anormaux de voisinage, qui constituait l'un des éléments de ces projets, a néanmoins été adoptée par la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels.

² « Offre de réforme du droit des contrats spéciaux », Association Henri Capitant, projet d'avant-réforme du droit des contrats spéciaux remis à la Chancellerie le 26 juin 2017 et actualisée en 2020.

³ « Avant-projet de réforme du droit des contrats spéciaux », commission présidée par le professeur Philippe Stoffel-Munck, juillet 2022.

Rejoignant le consensus sur la nécessité d'une telle réforme¹, cet avant-projet guidé par trois objectifs – clarifier lorsque nécessaire, simplifier lorsque possible, moderniser – était structuré autour de quatre axes :

- une certaine « *faveur* » pour la **liberté contractuelle**, les dispositions de l'avant-projet étant largement supplétives de volonté ;

- une « *forme de réalisme* », l'avant-projet ayant été conçu au prisme d'une méthode inductive, revendiquant « *le souci de construire le droit à partir des phénomènes du réel, d'avancer du concret vers l'abstrait plutôt que l'inverse* » ;

- la **volonté de « faire œuvre pratique »**, en concevant la réforme en ayant à l'esprit les contraintes d'application et de mise en œuvre qui se poseront aux usagers et praticiens de ce droit ;

- le **souhait de « faire œuvre de sagesse »**, en particulier par la méthode collégiale retenue pour l'élaboration du projet et en sollicitant l'aide de praticiens lorsque nécessaire.

L'avant-projet qui en a résulté, composé d'environ 300 articles, a été soumis à consultation publique de juillet 2022 à janvier 2023, ce qui a selon la DACS « *permis de recueillir une soixantaine de contributions provenant de professionnels et de divers spécialistes de droit* ». La Chancellerie, qui a indiqué dans son retour au questionnaire des rapporteurs être « *en cours d'élaboration de cette réforme* », tient à cette fin compte de ces contributions ainsi que des « *contributions de la doctrine, [des] retours des professionnels des secteurs concernés et aussi des aspects de droit comparé, notamment [du] très récent projet de réforme belge* ».

En conséquence, **la DACS n'a pas été en mesure de communiquer au rapporteur de plus amples détails sur le fond de la réforme proposée s'agissant de chacun des huit contrats concernés, ce qui n'apparaît pas anormal au regard du caractère encore embryonnaire des travaux conduits et de l'ampleur de la tâche.**

1.2. *Le choix du recours à une ordonnance*

Le présent article tend à habiliter le Gouvernement, pour un délai de deux ans, à légiférer par voie d'ordonnance pour mener à bien cette réforme. Le Gouvernement aurait ainsi la possibilité pendant ce délai de prendre toute mesure législative pour « *moderniser, compléter, simplifier, clarifier et harmoniser le droit des contrats spéciaux* » à la double finalité de « *renforcer son efficacité* » et de « *l'adapter aux besoins et enjeux économiques, sociaux et technologiques* ». Ces finalités générales sont déclinées, pour chacun des huit contrats concernés.

¹ La commission relevait notamment, au regard de l'inadéquation entre un droit commun des contrats renoué et un droit des contrats spéciaux demeuré – ou peu s'en faut – inchangé depuis 1804 : « Il n'est pas bon qu'un droit commun du XXI^{ème} siècle soit prolongé par un droit spécial dont l'expression écrite reste ancrée dans le début du XIX^{ème}. »

**Dispositions de l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance
relatives à chacun des huit contrats concernés**

« 1° Réformer le droit du contrat de vente, notamment en précisant les règles applicables aux avant-contrats préparatoires à la vente ;

« 2° Simplifier les règles relatives au contrat d'échange ;

« 3° Moderniser le contrat de louage des choses (ou contrat de location) et élargir son champ d'application aux biens incorporels ;

« 4° Préciser et réviser les règles relatives au contrat de louage d'ouvrage (ou contrat d'entreprise), à la sous-traitance, le cas échéant en modifiant la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, au contrat de construction et à la responsabilité des constructeurs, de même qu'au contrat d'entreprise mobilière ;

« 5° Moderniser le droit du contrat de prêt, s'agissant, en particulier, du prêt à usage (commodat) et du prêt de consommation ;

« 6° Clarifier et adapter le droit des contrats de dépôt et de séquestre, notamment le contrat de dépôt hôtelier ;

« 7° Compléter et préciser le droit des contrats aléatoires, notamment le jeu et le pari, le contrat de rente viagère et la tontine ;

« 8° Moderniser les règles relatives aux contrats de mandat ou assimilés, introduire dans le code civil des règles destinées à régir de nouvelles formes de mandat, devenues usuelles, tels les mandats en blanc, les mandats avec clause de confiance et les mandats d'intérêt commun, ainsi que le contrat de courtage et le contrat de commission. »

Le II de l'article tend à habilitier le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour **tirer certaines conséquences juridiques de cette réforme**, en adaptant ou en déplaçant certaines dispositions. Le Gouvernement pourrait ainsi prendre les mesures législatives visant à :

- adapter le droit commun des contrats « afin d'améliorer [son] articulation avec le droit des contrats spéciaux réformé » ;

- « réorganiser dans le code civil les dispositions relatives d'une part, à la cession de droits successifs, d'autre part, à la cession de droits litigieux » ;

- « insérer dans le code de la construction et de l'habitation les dispositions du code civil relatives aux ventes d'immeubles à construire » ;

- « insérer dans le code rural et de la pêche maritime les dispositions du code civil relatives aux baux ruraux et au bail à cheptel » ; ;

- « aménager et modifier toutes dispositions de nature législative permettant d'assurer la mise en œuvre et de tirer les conséquences des modifications » évoquées ci-dessus ;

- rendre applicables et adapter les dispositions aux outre-mer.

Enfin, le III de l'article prévoit **qu'un projet de loi de ratification serait déposé dans les quatre mois suivant la publication de l'ordonnance** prévue aux I et II de l'article.

2. La position de la commission : une réforme qui ne saurait faire l'économie d'un débat en bonne et due forme devant le Parlement

Si la commission a apporté son **plein soutien à un projet de réforme dont la nécessité ne saurait être démentie**, elle a néanmoins, par l'**adoption des amendements COM-323 du rapporteur et COM-296 de Thomas Dossus, supprimé le présent article**, considérant que la conduite d'une telle réforme ne saurait faire **l'économie d'un débat en bonne et due forme devant le Parlement**. En effet, si la fin poursuivie par cet article ne peut que recueillir l'assentiment, il a néanmoins paru difficilement justifiable à la commission que la conduite d'une telle réforme, aussi nécessaire soit-elle, ne puisse être réalisée que par ordonnance, pour trois raisons.

D'une part, l'octroi d'une telle habilitation, pendant une durée de vingt-quatre mois, reviendrait à **dessaisir le Parlement de sa compétence sur un large champ des relations contractuelles pendant deux ans**. L'on ne saurait se satisfaire que le Parlement ne soit en mesure, pendant une durée aussi longue, d'apporter quelque modification que ce soit à ce droit.

D'autre part, la conduite par le Gouvernement de l'important travail d'analyse et de consultation nécessaire à la modernisation de ce droit **peut parfaitement être réalisée sans habilitation législative**. En effet, si l'ampleur et la complexité du travail à conduire ne sont nullement en cause, celui-ci peut être mené sans l'aiguillon que représente une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance. Plus fondamentalement, l'octroi au Gouvernement d'une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance sur un projet de réforme dont les contours demeurent aussi flous revient à **exclure le Parlement des choix de réforme et de modernisation qui seront faits**. Il aurait paru de meilleure méthode que de ne solliciter une telle habilitation qu'une fois le travail de conception de la réforme plus avancé, afin que le Gouvernement présente à l'appui de cette demande d'habilitation un projet connu. La conduite préalable de ce travail et la sollicitation ultérieure - par exemple dans un véhicule annuel de simplification - d'une habilitation d'un délai plus resserré auraient ainsi paru mieux proportionnées à l'objectif poursuivi.

Enfin, le Sénat s'était déjà opposé en 2015 à l'**habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour procéder à la réforme du droit commun des contrats** et des obligations. Les motifs de cette opposition étaient d'ailleurs identiques à ceux justifiant l'opposition de la commission à l'habilitation prévue au présent article. Soutenant une réforme « attendue » et « nécessaire », le rapporteur, Thani Mohamed Soilihi, insistait « sur l'enrichissement que constituerait, pour une telle réforme, un examen parlementaire, qui donnerait audience aux analyses de la doctrine sur le projet déposé, et permettrait une discussion publique et éclairée sur les grandes options qu'il engage »¹. Il relevait également « que les précédentes réformes du droit civil

¹ *Rapport n° 288 (2013-2014) de Thani Mohamed Soilihi sur le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 janvier 2014, commentaire de l'article 3.*

conduites à travers des projets ou des propositions de loi témoignent de la résolution du Parlement à faire aboutir ces réformes rapidement et de l'écho que rencontrent alors leurs travaux. »

En cohérence avec cette position et alors que le Parlement a déjà fait la preuve de sa capacité à se saisir de textes amples et techniques, **la commission a en conséquence supprimé cette habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le droit des contrats spéciaux.**

La commission a **supprimé** l'article 11.

CHAPITRE III SIMPLIFIER ET ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES JUDICIAIRES

Article 12

Magistrats honoraires et juges des référés

L'article 12 vise à accélérer le traitement de certains contentieux devant les juridictions administratives.

À cette fin, il prévoit, d'une part, un élargissement des missions que peuvent exercer les magistrats honoraires et, d'autre part, la suppression de la condition de grade actuellement prévue pour l'exercice des fonctions de juge des référés.

Reconnaissant l'intérêt que présentent ces dispositions pour fluidifier le fonctionnement des juridictions administratives et considérant qu'elles ne posaient pas de difficulté sur le plan statutaire, la commission a accueilli favorablement ces dispositions.

1. Le dispositif proposé : accélérer le traitement de contentieux devant les juridictions administratives

Le présent article vise à accélérer le traitement de certains contentieux devant les juridictions administratives, au moyen de deux dispositifs.

1.1. Élargir les fonctions que peuvent exercer les magistrats honoraires

En premier lieu, il tend à **étendre les fonctions que peuvent exercer les magistrats honoraires**. Comme le rappelle l'étude d'impact, lors de leur admission à la retraite, les magistrats administratifs peuvent être admis à l'honorariat, qui leur permet de continuer à exercer des fonctions juridictionnelles et non juridictionnelles au sein des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Les fonctions que peuvent exercer les magistrats honoraires sont encadrées par la loi. À titre d'exemple, s'agissant des **fonctions non juridictionnelles**, l'article L. 222-2 du code de justice administrative prévoit ainsi que « *dans tous les cas où la participation d'un magistrat de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel à une commission est prévue, la désignation peut porter sur un magistrat honoraire* ».

Plus fondamentalement, les **fonctions juridictionnelles** que peuvent exercer les magistrats administratifs sont énumérées aux articles L. 222-2-1 – s'agissant des tribunaux administratifs – et L. 222-6 – s'agissant des cours administratives d'appel – du code de justice administrative. Au sein d'un tribunal administratif, les magistrats honoraires peuvent donc :

- exercer les fonctions de **rapporteur** en formation collégiale dans la limite d'un magistrat honoraire par formation de jugement ;
- statuer sur les recours relevant de la compétence du **juge statuant seul** ;
- statuer sur les **référés** ;
- statuer sur des **recours en annulation en matière de droit des étrangers**.

Au sein d'une cour administrative d'appel, les magistrats honoraires peuvent, outre des fonctions d'aide à la décision¹ :

- exercer les fonctions de **rapporteur** en formation collégiale ;
- statuer sur les **référés**.

Dans l'ensemble de ces cas, les magistrats honoraires sont soumis à des exigences statutaires spécifiques permettant de garantir leur compétence et leur indépendance, énumérées à l'article L. 222-2 du code de justice administrative.

Afin d'accélérer le traitement par les juridictions administratives de certains contentieux et de libérer du temps aux magistrats administratifs en activité, le présent article prévoit **l'élargissement des fonctions que peuvent exercer les magistrats honoraires**. Au sein des tribunaux administratifs, trois nouvelles fonctions pourraient être exercées par les magistrats honoraires :

- **compléter une formation de jugement**, pour pallier une vacance occasionnelle d'un magistrat en activité ;

- **accomplir les diligences utiles** pour l'exécution d'une décision juridictionnelle faisant l'objet d'une **demande d'exécution** ;

- **assurer les missions** pouvant être déléguées à un conseiller en matière **d'enquêtes publiques**, dont l'étude d'impact rappelle qu'elles consistent « *notamment à désigner les commissaires enquêteurs ou les membres de la commission d'enquête, à demander à ces commissaires enquêteurs ou membres de la commission de compléter leurs conclusions, à fixer par ordonnance le montant de*

¹ Article L. 222-6 du code de justice administrative.

l'indemnité due aux commissaires enquêteurs ou encore le montant de la provision versée par le responsable du projet et, le cas échéant, celui de l'allocation provisionnelle demandée par les commissaires enquêteurs permettre aux magistrats honoraires de compléter une formation de jugement ».

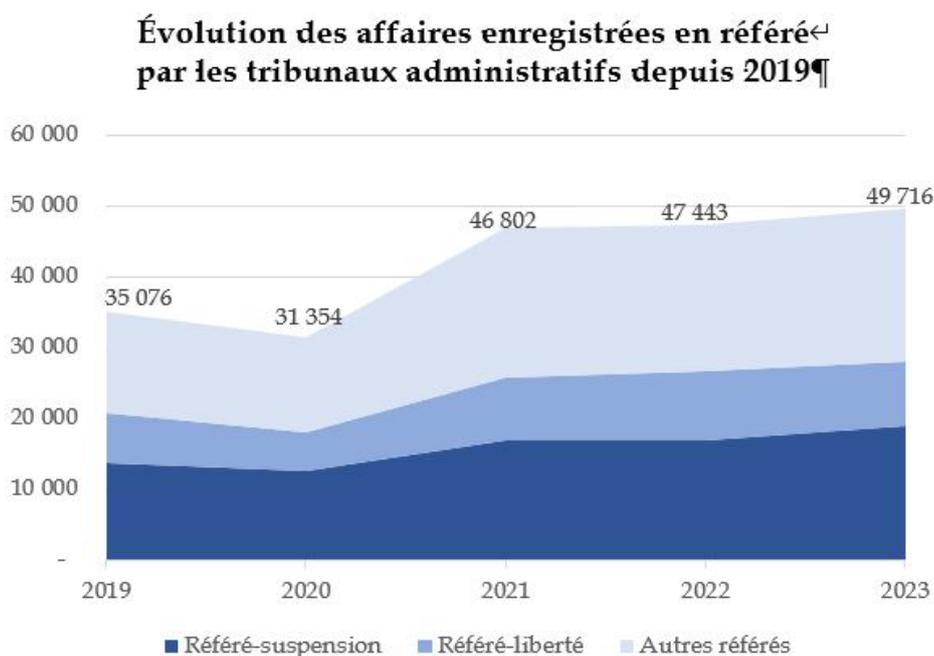
Les **deux premières de ces fonctions pourraient également, aux termes du présent article, être exercées par les magistrats honoraires au sein des cours administratives d'appel**. L'article prévoit à cette occasion qu'une même formation collégiale ne peut compter plus d'un magistrat honoraire, une disposition déjà applicable au sein des tribunaux administratifs.

1.2. *Supprimer la condition de grade à l'exercice des fonctions de juge des référés*

En second lieu, le présent article tend à **ouvrir plus largement la possibilité pour les magistrats administratifs d'exercer les fonctions de juge des référés**. L'article L. 511-2 du code de justice administrative prévoit ainsi deux conditions à l'exercice de telles fonctions :

- avoir une **ancienneté de deux ans** ;
- avoir atteint le **grade de premier conseiller**.

Le présent article tend à supprimer cette seconde condition. Il vise en cela à répondre à deux difficultés. D'une part, le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux administratifs en matière de référés augmente tendanciellement : entre 2019 et 2023, le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux administratifs en référé a donc crû de 41,74 %, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : commission spéciale à partir des données du rapport d'activité 2023 du Conseil d'État

Par ailleurs, le décret n° 2023-486 du 21 juin 2023 modifiant le statut des magistrats administratifs a réformé l'évolution de carrière des magistrats administratifs et **porté de trois à six ans la durée d'activité nécessaire à l'obtention du grade de premier conseiller**. Il en résulte une diminution du nombre potentiel, à l'avenir, de magistrats administratifs pouvant exercer les fonctions de juge des référés.

Le dispositif de l'article prévoit ainsi une **augmentation, à l'échelle de l'ensemble des juridictions administratives¹, de l'ordre de 11,28 % du nombre de magistrats pouvant exercer les fonctions de juge des référés**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Impact de la réforme proposée pour chacun des tribunaux administratifs

Juridiction	Nombre de magistrats pouvant exercer les fonctions de juge des référés	Nombre de magistrats pouvant exercer les fonctions de juge des référés aux termes de la réforme proposée	Évolution du nombre de magistrats pouvant exercer les fonctions de juge des référés
Cour administrative d'appel de Bordeaux	17	0	-
Cour administrative d'appel de Douai	13	0	-
Cour administrative d'appel de Lyon	20	0	-
Cour administrative d'appel de Marseille	19	0	-
Cour administrative d'appel de Nancy	15	0	-
Cour administrative d'appel de Nantes	18	0	-
Cour administrative d'appel de Paris	30	0	-
Cour administrative d'appel de Toulouse	12	0	-
Cour administrative d'appel de Versailles	16	0	-
Cour nationale du droit d'asile	3	0	-
Tribunal administratif d'Amiens	8	2	25,00%
Tribunal administratif de Bastia	2	0	-
Tribunal administratif de Besançon	4	1	25,00%
Tribunal administratif de Bordeaux	13	4	30,77%
Tribunal administratif de Caen	3	2	66,67%
Tribunal administratif de Cergy-Pontoise	18	11	61,11%
Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne	5	0	-
Tribunal administratif de Clermont-Ferrand	8	0	-
Tribunal administratif de Dijon	8	2	25,00%
Tribunal administratif de Grenoble	28	0	-
Tribunal administratif de la Guyane	2	2	100,00%

¹ Néanmoins, ne bénéficieraient concrètement du dispositif aucune cour administrative d'appel, ni la cour nationale du droit d'asile.

Juridiction	Nombre de magistrats pouvant exercer les fonctions de juge des référés	Nombre de magistrats pouvant exercer les fonctions de juge des référés aux termes de la réforme proposée	Évolution du nombre de magistrats pouvant exercer les fonctions de juge des référés
Tribunal administratif de la Polynésie française	3	0	-
Tribunal administratif de Lille	22	1	4,55%
Tribunal administratif de Limoges	7	1	14,29%
Tribunal administratif de Lyon	25	1	4,00%
Tribunal administratif de Marseille	19	2	10,53%
Tribunal administratif de Melun	15	5	33,33%
Tribunal administratif de Montpellier	18	1	5,56%
Tribunal administratif de Montreuil	32	5	15,63%
Tribunal administratif de Nancy	8	1	12,50%
Tribunal administratif de Nantes	25	3	12,00%
Tribunal administratif de Nice	14	2	14,29%
Tribunal administratif de Nîmes	11	1	9,09%
Tribunal administratif de Paris	60	2	3,33%
Tribunal administratif de Pau	5	3	60,00%
Tribunal administratif de Poitiers	7	2	28,57%
Tribunal administratif de Rennes	17	1	5,88%
Tribunal administratif de Rouen	10	3	30,00%
Tribunal administratif de Strasbourg	21	2	9,52%
Tribunal administratif de Toulon	8	0	-
Tribunal administratif de Toulouse	9	7	77,78%
Tribunal administratif de Versailles	25	1	4,00%
Tribunal administratif d'Orléans	11	1	9,09%
Tribunaux administratifs de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	1	3	300,00%
Tribunaux administratifs de la Martinique et de Saint-Pierre-et-Miquelon	3	1	33,33%
Tribunaux administratifs de La Réunion et de Mayotte	6	0	-
Tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna	3	0	-
Total	647	73	11,28%

Source : commission spéciale d'après des données fournies par la DACS

2. La position de la commission : des dispositions bienvenues dans la perspective d'une meilleure efficacité des juridictions administratives

La commission a **accueilli favorablement** les dispositions du présent article.

Au regard de la nécessité d'accélérer les délais de traitement des juridictions administratives, y compris au bénéfice des entreprises, **l'extension - mesurée - des fonctions pouvant être exercées par les magistrats honoraires a paru bienvenue à la commission.** Elle a au demeurant relevé que le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA) du 9 avril 2024 a émis un avis favorable sur ces dispositions. Les organisations syndicales représentatives ont émis un avis plus réservé : le Syndicat de la juridiction administrative (SJA) s'étant abstenu et ayant émis des réserves sur une solution jugée comme un palliatif insuffisant à la hausse tendancielle du contentieux que connaissent les juridictions administratives et l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) votant en faveur, tout en formulant des réserves similaires à celles du SJA et en appelant à revenir « *sur des règles de mobilité à la fois trop restrictives et inadaptées aux besoins et au fonctionnement de la juridiction administrative* ». En tout état de cause, **la commission a relevé qu'aucune de ces organisations ne s'est opposée à ce dispositif.**

Au surplus, le périmètre des fonctions juridictionnelles que pourraient désormais exercer les magistrats honoraires n'a pas paru excessif à la commission. Il lui a en particulier semblé que **le cadre constitutionnel** posé par la décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 du Conseil constitutionnel pour l'exercice par les magistrats honoraires de telles fonctions **était respecté** : d'une part, le périmètre des fonctions ainsi ouvertes aux magistrats honoraires demeurerait très circonscrit, apportant la garantie que « *les fonctions exercées par des magistrats honoraires ne représentent qu'une part limitée de celles normalement réservées à des magistrats en activité* » ; d'autre part, l'article prévoit l'extension aux cours administratives d'appel de la garantie selon laquelle il ne peut y avoir plus d'un magistrat honoraire dans une même formation collégiale, satisfaisant cette même garantie ; enfin, les magistrats honoraires demeureraient dans l'exercice de ces fonctions juridictionnelles soumis aux dispositions de l'article L. 222-2 du code de justice administrative, qui garantissent leur compétence et leur indépendance.

Par ailleurs, s'agissant de la modification des conditions dans lesquelles un magistrat peut être nommé juge des référés, la commission n'a pas souhaité amender ces dispositions. Une telle réforme paraît en effet de nature à **fluidifier progressivement le fonctionnement des juridictions administratives**, alors que les conseillers sont déjà amenés, lorsqu'ils ont une ancienneté de deux ans, à siéger en tant que magistrat statuant seul (article R. 222-13 du code de justice administrative) ou à rejeter par voie d'ordonnance certaines requêtes (R. 222-1 du même code), des **fonctions proches de celles de l'office du juge des référés**. En conséquence, la commission n'a pas souhaité apporter de modification à ces dispositions.

La commission a adopté l'article 12 **sans modification.**

TITRE VI ALIGNER LES DROITS DES TRÈS PETITES ENTREPRISES SUR CEUX DES PARTICULIERS

Article 13

Aligner les droits des très petites entreprises sur ceux des particuliers en matière bancaire

Cet article vise à aligner les droits des très petites entreprises sur ceux des particuliers en matière bancaire.

En premier lieu il apporte une précision au code monétaire et financier (CMF) de manière à garantir la gratuité de toute clôture de comptes bancaires détenus par des professionnels. Cette précision ne change pas l'état du droit, puisque le CMF prévoit déjà une telle gratuité sans distinction de personnes. Toutefois, des frais peuvent être prélevés en pratique par les établissements bancaires lors des clôtures de comptes réalisés pour des clients professionnels. La précision apportée par cet article est donc bienvenue, dans la mesure où elle permet de lever une ambiguïté sur la portée du droit à clôturer gratuitement un compte bancaire.

En second lieu, l'article 13 prévoit une obligation pour les établissements de crédit d'envoyer gratuitement un relevé annuel de frais bancaires à leurs clients microentreprises (couramment appelées « très petites entreprises » ou TPE). L'impact de cette obligation, déjà prévue pour les clients particuliers et associations, sera probablement limité à l'égard de l'objectif de simplification du projet de loi. Elle permettra toutefois aux TPE, qui disposent de peu de ressources pour comparer les offres disponibles sur le marché bancaire, de bénéficier d'une meilleure lisibilité de leur frais de gestion de compte.

1. Les établissements de crédits TPE appliquent des frais de gestion de compte de manière différenciée entre les particuliers et les professionnels, parfois de manière injustifiée

1.1. Une nécessaire clarification du champ d'application de la gratuité de clôture de tout compte bancaire de manière à garantir son application à l'ensemble des professionnels

a) La gratuité de clôture de tout compte bancaire est en principe garantie sans distinction de personne

Le I. de l'article L. 312-1-7 du code monétaire et financier (CMF) dispose que la « *clôture de tout compte de dépôt ou compte sur livret est gratuite* », **sans distinction de personne.**

Cette disposition est dès lors censée s'appliquer aux particuliers comme aux professionnels, d'autant plus que l'article L. 312-1-7 figure à la sous-section 2 du chapitre II de ce même code, **relative aux relations des établissements de crédit avec le client, toutes clientèles confondues.**

b) *Des frais de clôture de compte sont toutefois appliqués aux professionnels dans la pratique*

Il ressort toutefois des informations contenues dans l'étude d'impact du projet de loi, confirmées par les auditions du rapporteur, **que des frais peuvent, dans la pratique, être prélevés par les établissements bancaires pour l'acte de clôture de compte bancaire pour les clients professionnels.**

L'intention du législateur sur la portée de ce principe de gratuité ne fait pourtant aucun doute à la lecture du rapport¹ de notre ancienne collègue Michèle André, rapporteure pour avis de la commission des finances sur la loi du 17 mars 2014², texte à l'origine de l'article L. 312-1-7 du CMF. Le rapport précise en effet que cette disposition prévoit « *la gratuité de la clôture de tout compte de dépôt ou compte sur livret, alors que la norme professionnelle de la Fédération française bancaire (FFB) limitait cette gratuité aux seuls comptes tenus par des particuliers* ».

Pour autant, l'absence de précision de la disposition légale crée une ambiguïté qu'il semble nécessaire de lever.

1.2. *L'obligation pour les établissements bancaires de transmettre un relevé annuel de frais de gestion de compte est aujourd'hui seulement limitée aux clients particuliers et associations*

Le III de l'article L. 314-7 du CMF prévoit que les établissements bancaires doivent transmettre « *aux personnes physiques et aux associations* » un document, sur support papier ou par voie dématérialisée, au cours du mois de janvier de chaque année, récapitulant le total des sommes qu'ils ont perçues, au cours de l'année civile, dans le cadre :

- de la gestion de leur **compte de paiement** ;
- dans l'application **du contrat-cadre de services de paiement** ;
- ou d'une convention de **compte de dépôt**.

Concernant le **compte de dépôt**, le relevé récapitulatif doit également présenter « *les intérêts perçus au titre d'une position débitrice de celui-ci* ».

Le relevé doit en outre distinguer, pour chaque catégorie de produits ou services **liés à la gestion du compte de paiement ou de dépôt**, « *le sous-total des frais perçus et le nombre de produits ou services correspondant* ».

En revanche, **le CMF ne prévoit aucune disposition visant à obliger les établissements bancaires à transmettre dans le cadre d'un relevé annuel une synthèse de ces informations à leurs clients professionnels.** Ces derniers sont toutefois informés des frais bancaires payés par l'intermédiaire des supports et outils mis à leur disposition par leurs banques. Ainsi, les banques communiquent à leurs clients professionnels toutes les informations

¹ Avis n° 795 (2012-2013) de Mme Michèle ANDRÉ, déposé le 23 juillet 2013.

² Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

sur les frais bancaires nécessaires à la tenue de la comptabilité de l'entreprise sous forme **d'un relevé mensuel**. Ils ont en outre **accès aux plaquettes tarifaires dédiées**.

2. Le dispositif proposé : une clarification de la portée du droit à clôturer gratuitement tout compte bancaire et une extension de l'obligation pour les établissements bancaires de transmission d'un relevé de frais de gestion de compte aux TPE clientes

2.1. Une clarification du champ d'application du droit à clôturer gratuitement tout compte bancaire et livret

Le 1° du I de l'article 13 apporte une précision au code monétaire et financier de manière à garantir la gratuité de toute clôture de comptes bancaires détenus par des professionnels. Pour ce faire, il prévoit **explicitement** que ce principe de gratuité s'applique la clôture de tout compte de dépôt ou compte sur livret « *appartenant à une personne physique ou morale* ».

Le 3° du I procède en outre à une coordination au sein des articles L. 752-2, L. 753-2 et L. 754-2 du CMF- qui concernent respectivement l'application des dispositions relatives aux comptes et dépôts **en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna - afin de garantir l'application du principe de gratuité de clôture de tout compte et livret sur le territoire de ces collectivités régies par le principe de spécialité législative**.

2.2. L'extension de l'obligation pour les établissements bancaires de transmettre un relevé annuel de frais de gestion de compte pour leurs TPE clientes

Le 2° du I étend le champ d'application de l'obligation pour les établissements bancaires de transmettre un relevé annuel de frais de gestion de compte pour leurs clients, en prévoyant que ce relevé, actuellement communiqué aux seuls particuliers et associations, est également transmis « *aux microentreprises au sens de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008¹* », couramment appelées « *très petites entreprises* » ou « *TPE* ». Elle a ainsi vocation à s'appliquer à plus de 2,1 millions de TPE, soit 93,6 % du total des entreprises en France.

Ce même article 51 distingue en effet les entreprises selon les quatre catégories suivantes :

- « - les microentreprises ;
- les petites et moyennes entreprises ;
- les entreprises de taille intermédiaire ;

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

- les grandes entreprises. »

Cet article précise que « les critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise » sont renvoyés à un décret. Ainsi, le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008¹ définit la microentreprise comme une entreprise qui :

- d'une part, occupe moins de 10 personnes ;

- d'autre part, a un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros.

En outre, le II prévoit **de différer l'entrée en vigueur de cette nouvelle obligation au 1^{er} janvier 2025**, afin de laisser aux établissements bancaires le temps de mener les transformations organisationnelles, notamment en matière de système d'informatique, pour se mettre en conformité avec leurs nouvelles obligations.

Les a) et b) du 4° du I procèdent en outre à une **coordination** similaire à celle opérée au sein du 3° du I, en modifiant les articles L. 752-10, L. 753-10 et L. 754-8 du CMF, de manière à garantir l'application de cette nouvelle obligation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis et Futuna.

3. Des avancées qui auront un impact limité en matière de simplification des relations entre les établissements bancaires et leurs clients professionnels

2.1. Une clarification bienvenue de la gratuité de la clôture de compte

La précision opérée par l'article 13 ne change pas l'état du droit, puisque le CMF prévoit déjà la gratuité de clôture de tout compte bancaire sans distinction de personnes. **Cette précision apparaît toutefois opportune, dans un souci de clarté et de lisibilité du droit.** Elle pourrait ainsi permettre, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, de « **prévenir d'éventuels litiges** » entre les établissements bancaires et leurs clients professionnels.

¹ Décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

2.2. *L'obligation d'envoi d'un relevé annuel de frais : une disposition à l'impact limité qui permettra aux TPE de disposer de davantage de visibilité sur leurs frais de gestion de compte*

- a) *Un manque de lisibilité sur les frais de gestion de compte qui plaide pour l'extension de l'obligation d'envoi d'un relevé annuel de frais de gestion de compte aux TPE clientes*

La commission spéciale est favorable à cette mesure qui permettra aux TPE de disposer d'une **meilleure lisibilité en matière de tarification bancaire**, et *in fine*, de favoriser la **mise en concurrence** des établissements bancaires. **Il est en outre pertinent de limiter le champ d'application de cette mesure aux seuls TPE**, dans la mesure où ces structures, et notamment les entreprises de proximité, disposent de peu de ressources internes pour comparer les différentes offres disponibles sur le marché bancaire, contrairement aux entreprises de plus grande taille.

Par ailleurs, l'obligation d'envoi d'un relevé annuel de frais pour les TPE répond à **une préoccupation exprimée par les professionnels**. En effet, d'après le rapport¹ de l'Observatoire du financement des entreprises du 7 mai 2021, 32 % d'un échantillon de 1519 TPE/PME considèrent que les offres bancaires sont « *peu ou pas comparables* », et seulement 10 % d'entre elles considèrent que ces offres sont « *facilement comparables* ».

- b) *Une disposition à l'impact toutefois limitée, et qui pourrait se traduire par des frais supplémentaires pour les TPE/PME clientes*

Si la commission spéciale partage les objectifs de cette mesure, il convient toutefois de **souligner son impact limité à l'égard de l'objectif de simplification portée par le projet de loi**.

Par ailleurs, cette mesure impliquera nécessairement des coûts supplémentaires pour les établissements bancaires. D'après la Fédération bancaire française (FBF) les coûts minimaux de développement informatique seraient d'environ 1 million d'euros pour chaque groupe bancaire, et les coûts annuels de gestion de plusieurs centaines de milliers d'euros. **Il serait regrettable que ces surcoûts se répercutent *in fine* sur les TPE clientes**.

Malgré ces réserves, et compte tenu des avancées impliquées par cette mesure en matière de transparence des frais bancaires, la commission spéciale propose d'adopter l'article 13 sans modification.

La commission a adopté l'article 13 **sans modification**.

¹ Rapport l'Observatoire du financement des entreprises « Accès des TPE et PME aux services bancaires » du 7 mai 2021.

Article 14
**Simplifier et faciliter les relations
avec les prestataires de services d'assurance**

Cet article vise à :

- généraliser à tous les contrats d'assurance de dommages et de personnes l'obligation pour l'assureur de motiver sa décision de résiliation unilatérale du contrat, cette obligation étant aujourd'hui limitée aux seuls contrats couvrant les particuliers ;

- ouvrir la faculté pour les petites entreprises de résilier sans frais ni pénalité, à partir d'un an à compter de la première prise d'effet, certains contrats d'assurance de dommages :

- encadrer les délais d'indemnisation des assurés pour les dommages causés aux biens.

La commission spéciale souscrit aux objectifs de rééquilibrage des relations entre assureurs et assurés portés par ces mesures, qu'elle a par ailleurs proposé d'enrichir par l'adoption de plusieurs amendements du rapporteur.

La commission spéciale a tout d'abord ajusté les délais d'indemnisation des sinistres :

- d'une part, en réduisant, par un amendement COM-325, le délai dont disposent les assureurs pour proposer une indemnisation ou une réparation, qui apparaissait trop élevé ;

- d'autre part, en précisant, par un amendement COM-326, le délai dont dispose l'assureur pour verser l'indemnisation une fois cette proposition acceptée. La fixation de ce délai faisait en effet l'objet d'un renvoi à un décret en Conseil d'État qui n'apparaissait pas justifié.

Par ailleurs, et en contrepartie, elle a adopté un amendement COM-328 prévoyant une évaluation par le Gouvernement de l'efficacité de ce dispositif d'encadrement des délais d'indemnisation au plus tard deux ans à compter de son entrée en vigueur.

La commission spéciale a en outre introduit, par un amendement COM-327, un mécanisme de sanction en cas de non-respect du délai dont dispose l'assuré pour formuler une proposition d'indemnisation ou de réparation, afin de garantir l'effectivité du dispositif.

Enfin, par un amendement COM-324, elle a précisé à la marge le champ d'application du droit de réalisation infra-annuelle (RIA) des contrats d'assurance de dommage aux biens ouverts aux entreprises, dont la portée demeure toutefois limitée et incertaine.

1. Le code des assurances prévoit un encadrement des possibilités de résiliation des contrats d'assurance et, dans certains cas, des délais d'indemnisation des sinistres

1.1. *Le droit de résiliation unilatérale des contrats d'assurance est encadré tant pour les assureurs que pour les assurés*

a) *La résiliation unilatérale d'un contrat d'assurance ne doit pas nécessairement s'accompagner d'éléments de motivation*

Les **obligations entre assureurs et assurés** sont définies au sein du chapitre du III du titre I^{er} du livre I^{er} du code des assurances.

L'article L. 113-12 du même code prévoit les conditions dans lesquelles l'assureur et l'assuré ont la possibilité de **résilier unilatéralement le contrat**, à l'exception des assurances vies.

Lorsque la résiliation est exercée par l'assuré, celle-ci doit être **notifiée** par un des moyens mentionnés au I de l'article L. 113-14, c'est-à-dire :

« - par lettre ou tout autre support durable ;

- par déclaration faite au siège social ou chez le représentant de l'assureur ;

- par acte extrajudiciaire ;

- lorsque l'assureur propose la conclusion du contrat par un mode de communication à distance, par le même mode de communication ;

- par tout autre moyen prévu par le contrat. »

Lorsque ce droit de résiliation unilatérale est exercé par l'assureur, ce dernier notifie l'assuré dans les mêmes conditions qu'à l'article L. 113-14 précité, **uniquement lorsque l'assuré est un professionnel**. En revanche, **lorsque l'assuré est un particulier**, l'exercice de ce droit de résiliation par l'assureur nécessite l'envoi d'une **lettre recommandée**.

L'article L. 113-12-1 prévoit que la décision de résiliation unilatérale par les assureurs **ne doit obligatoirement être motivée que lorsque le contrat d'assurance couvre « une personne physique en dehors de son activité professionnelle »**, c'est-à-dire, **lorsque l'assuré est un particulier**.

b) *La résiliation unilatérale du contrat d'assurance peut, dans certains cas, être réalisée par les particuliers sans attendre la date anniversaire du contrat*

L'article L. 113-12 dispose que « les conditions de résiliation, particulièrement le droit pour l'assureur et l'assuré **de résilier le contrat tous les ans**, sont fixées par la police d'assurance ».

Par dérogation à ce même article, l'article L. 113-15-2 du code des assurances, introduit par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014¹, ouvre la possibilité pour l'assuré de résilier son contrat sans attendre la date anniversaire de celui-ci. En effet, le premier alinéa de cet article dispose qu'à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la première souscription du contrat, l'assureur le peut résilier gratuitement et à tout moment. **Cette faculté est toutefois uniquement limitée aux seuls particuliers.**

Ce même alinéa **renvoie à un décret en Conseil d'État les branches ou catégories de contrats concernés** par cette faculté de résiliation infra-annuelle (RIA). Ainsi, l'article 1^{er} du décret n° 2014-1685 du 29 décembre 2014 crée un article R. 113-11 au sein du code des assurances, qui fixe **la liste des contrats éligibles à la RIA.**

Le code des assurances prévoit deux autres cas dans lesquels la RIA est possible pour les assureurs, il s'agit :

- **des contrats de complémentaire santé**, comme le dispose le septième alinéa de l'article L. 113-15-2 du code des assurances depuis la loi n° 2019-733 du 14 juillet 2019².

- **des contrats d'assurance emprunteur**, comme prévu à l'article L. 113-12-2 du code des assurances depuis la loi n° 2022-270 du 28 février 2022³.

Le deuxième alinéa de l'article L. 113-15-2 prévoit par ailleurs un **droit d'information de l'assuré sur cette faculté de RIA**, qui doit être mentionnée « *dans chaque contrat d'assurance* » et rappelée « *avec chaque avis d'échéance de prime ou de cotisation* ».

Enfin, le quatrième alinéa de ce même article précise que, lorsque l'assuré exerce son droit de RIA, il « *n'est redevable que de la partie de prime ou de cotisation correspondant à la période pendant laquelle le risque est couvert, cette période étant calculée jusqu'à la date d'effet de la résiliation.* » L'assureur doit ainsi rembourser le solde à l'assuré, dans un délai de trente jours à compter de la date de résiliation. À défaut de remboursement dans ce délai, les sommes dues à l'assuré portent intérêts au taux légal.

Les professionnels ne peuvent quant à eux résilier qu'à la date anniversaire du contrat, dans la mesure où ils sont exclus du champ d'application de l'article L.113-15-2.

¹ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

² Loi n° 2019-733 du 14 juillet 2019 relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé.

³ Loi n° 2022-270 du 28 février 2022 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur.

1.2. *Les délais d'indemnisation des sinistres ne sont encadrés que dans certaines situations spécifiques*

L'article L. 113-5 du code des assurances prévoit que « *l'assureur doit exécuter dans le délai convenu la prestation déterminée par le contrat* ». **Ainsi, en matière d'encadrement des délais d'indemnisation d'un sinistre, la liberté contractuelle s'applique en principe.**

Par exception, ces délais font l'objet d'un encadrement **dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles**, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021¹. Le quatrième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances fixe les délais suivants :

- à compter de la déclaration de sinistre, l'assureur a **un mois pour informer l'assuré des modalités de mise en jeu des garanties prévues au contrat et pour ordonner une expertise lorsqu'il le juge nécessaire ;**

- l'assureur fait une proposition d'indemnisation ou de réparation en nature dans un **délai d'un mois à compter de la réception de l'état estimatif transmis par l'assuré** (en l'absence d'expertise) ou de la réception du rapport d'expertise ;

- à compter de la réception de l'accord de l'assuré sur la proposition d'indemnisation, l'assureur a **un délai d'un mois pour missionner l'entreprise de réparation ou 21 jours pour verser l'indemnisation.**

2. Le dispositif du présent projet de loi apporte plusieurs mesures de rééquilibrage au profit des assurés, notamment les petites entreprises, dans leurs relations avec les assureurs

2.1. *La création d'une obligation de motivation des décisions de résiliation unilatérale*

L'article 14 du projet de loi de simplification de la vie économique prévoit **d'étendre l'obligation de motivation par les assureurs de leurs décisions unilatérales de résiliation du contrat**, déjà applicable aux contrats couvrant les particuliers, aux contrats couvrant les professionnels.

Pour ce faire, il supprime la mention des particuliers dans l'article L. 113-12-1 du code des assurances, **de manière à ce que cette obligation puisse s'appliquer sans aucune restriction de périmètre.**

2.2. *L'extension de la possibilité de résiliation infra-annuelle pour les petites entreprises et pour certains contrats d'assurance*

L'article 14 vise également à **étendre la possibilité de résiliation infra-annuelle (RIA) de certains contrats d'assurance aux petites entreprises**. Pour ce faire, il insère au sein du code des assurances un nouvel article L. 113-15-2-1, qui prévoit les conditions d'exercice de ce droit.

¹ Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

Le premier alinéa de cet article prévoit que la RIA ne concerne que les « *contrats d'assurance couvrant les dommages directs à des biens* » **souscrits par de « petites entreprises** » dont la définition est renvoyée à un décret en Conseil d'État. Ce droit de résiliation pourra s'exercer à « *l'expiration d'un délai d'un an à compter de la première prise d'effet* » des contrats et adhésions tacitement reconductibles.

Toutefois, ce même alinéa prévoit que **seront exclus du dispositif certains contrats d'assurance de dommages directs aux biens dont la liste sera établie par ce même décret en Conseil d'État**, qui précisera par ailleurs les modalités d'application du nouvel article L. 113-15-2-1 du code des assurances. D'après l'étude d'impact, l'exclusion de certains contrats d'assurance s'expliquent se justifient par leurs « *particularités* » ou « *complexité intrinsèque* », qui rendent en pratique impossible la RIA.

Le premier alinéa du même article prévoit également une **obligation de notification** de cette demande de résiliation dans les conditions prévues à l'article. 113-4, laquelle prend effet un mois après que l'assureur ait reçu cette notification.

Un **droit d'information de l'assuré sur ce droit est en outre garanti** au deuxième alinéa de ce nouvel article L. 113-15-2-1, qui précise que ce droit de résiliation « *est mentionné dans chaque contrat* » et « *rappelé avec chaque avis d'échéance de prime ou de cotisation* ».

Ce même article précise, comme c'est le cas pour les particuliers, qu'en cas de RIA, l'assuré n'est redevable « *que de la partie de prime ou de cotisation correspondant à la période pendant laquelle le risque est couvert* ». Cette période est calculée « *jusqu'à la date d'effet de la résiliation* ». L'assureur est donc tenu de rembourser le solde, « *dans un délai de trente jours à compter de la date de résiliation* ». À défaut, les sommes dues produisent de plein droit des **intérêts au taux légal**.

Enfin, **le RIA ne pourra s'appliquer**, en application du 1° du II de l'article 14 du présent projet de loi, **qu'aux contrats conclus ou tacitement reconduits à compter de la publication** du décret en Conseil d'État précité.

2.3. *Un encadrement des délais d'indemnisation pour les dommages aux biens*

Enfin, l'article 14 prévoit un dispositif d'encadrement des **délais d'indemnisation des dommages aux biens**. Pour ce faire, il crée **un nouvel article L. 121-18** à la fin du chapitre I^{er} du titre II du code des assurances qui concerne les dispositions relatives aux assurances de dommages. Le dispositif de cet article prévoit plus particulièrement :

- un premier délai laissé aux assureurs pour **proposer une indemnisation, une réparation en nature, ou pour motiver un éventuel refus de prise en charge du sinistre**, qui est fixé à **6 mois** à compter de la déclaration du sinistre en cas de recours à un expert, ou **deux mois** dans les autres cas.

- un deuxième délai, dont la fixation est renvoyée à un décret en Conseil d'État, et dans lequel l'assureur devra, à compter de l'accord de l'assuré sur la proposition formulée par l'assureur, **verser l'indemnisation, ou missionner l'entreprise de réparation.**

Le nouvel article L. 121-18 dispose par ailleurs que, si l'assureur ne verse pas l'indemnisation à l'expiration de ce dernier délai, la somme due porte droit, sauf cas fortuit ou de force majeure, à intérêt au taux légal en vigueur. **En revanche il convient de souligner qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect par l'assureur du premier délai dont il dispose pour formuler la proposition d'indemnisation.**

Par ailleurs, un décret en Conseil d'État définira les « *situations particulières* » qui permettront de déroger au délai fixé à l'assureur pour proposer une indemnisation ou une réparation, ainsi que le champ des **contrats qui, en raison de leurs spécificités, seront exclus du dispositif.**

Enfin, **ce dispositif d'encadrement des délais d'indemnisation ne sera pas rétroactif**, puisqu'en application du 2° du II de l'article 14 du présent projet de loi, il ne s'appliquera qu'aux contrats conclus ou tacitement reconduits à compter le publique de ce même décret en Conseil d'État.

3. La commission spéciale propose d'enrichir le dispositif d'encadrement des délais et de préciser à la marge le champ d'application de la RIA ouverte aux petites entreprises

3.1. L'extension de la possibilité de résiliation infra-annuelle : un dispositif au champ d'application incertain et dont la portée devrait être très limitée

En premier lieu, la commission spéciale salue la disposition visant à étendre l'obligation de motivation de la résiliation par l'assureur des contrats d'assurance souscrits par les professionnels, **qui va dans le sens d'une meilleure transparence des relations entre assureurs et assurés.**

Elle souscrit en outre **au principe d'extension de la RIA aux petites entreprises**, qui leur permettra ainsi de disposer **de davantage de souplesse dans la gestion de leurs contrats d'assurance, tout en bénéficiant d'un levier pour stimuler la concurrence entre assureurs.** Il est par ailleurs justifié que cette disposition soit uniquement étendue aux petites entreprises, **celles-ci n'ayant pas de services de gestion de leurs contrats d'assurance comparable à ceux des grandes entreprises.**

Il convient toutefois de relever **le caractère imprécis du champ d'application de cette mesure.** Plus particulièrement, la notion de « petites entreprises » ne fait l'objet d'aucune définition précise dans le droit en vigueur, et peut par ailleurs susciter une confusion avec les notions de petites et moyennes entreprises (PME) et très petites entreprises (TPE), nuisant ainsi à la clarté de cette disposition. Le Conseil d'État estime par ailleurs dans son avis sur le présent projet de loi « *qu'il revient au législateur* » d'en définir le champ d'application. **Il convient dès lors de ne pas offrir au pouvoir**

réglementaire trop de latitude dans ce travail de précision du champ d'application du dispositif.

C'est pourquoi la commission spéciale a adopté un **amendement COM-324 du rapporteur** visant à préciser que les **entreprises pourront bénéficier de la RIA dès lors que la surface de l'établissement professionnel assuré est inférieure à un seuil fixé par un décret en Conseil d'État.**

Il ressort en effet des travaux de la commission spéciale que la notion de « petites entreprises » devrait, dans le cadre de ce dispositif, **se fonder sur un critère de surface assurable**, dans la mesure où celle-ci est :

- **directement en lien avec le contrat d'assurance** et nécessairement déclarée auprès de l'assureur lors de la souscription du contrat ;

- **peu volatile**, contrairement au chiffre d'affaires ou au nombre d'employés qui permettent de caractériser les PME et TPE ;

- **cohérente avec d'autres dispositions du code des assurances**, puisque la surface assurable sert de référence pour la détermination des franchises applicables aux contrats d'assurance des catastrophes naturelles.

Le seuil fixé par ce décret en Conseil d'État **sera susceptible de varier selon la nature de l'activité économique concernée**, afin de prendre en considération les spécificités liées à certaines professions, telles que les exploitants agricoles par exemple, qui disposent par nature de surfaces assurables plus importantes.

Toutefois, malgré cette précision, le champ d'application exact de cette mesure demeure incertain, compte tenu du renvoi à un décret en Conseil d'État de la définition de la liste des contrats exclus de cette mesure. **Or, la superposition de l'ensemble des dérogations envisagées à ce stade par le Gouvernement pourrait in fine conduire à réduire considérablement la portée de cette mesure.** Les informations contenues dans l'étude d'impact permettent en effet d'identifier les types de garanties qui pourraient être exclus de la RIA, telles que les assurances pertes d'exploitation, « grands risques » et responsabilité civile notamment.

Or les contrats d'assurance de dommages souscrits par des professionnels sont dans la majorité des cas des contrats « multirisques » comprenant a minima l'une de ces garanties en question. Dès lors, ces contrats seraient exclus de la mesure et le champ d'application du dispositif s'en trouverait sensiblement réduit.

3.2. *S'il convient de saluer l'objectif d'accélération des délais d'indemnisation des sinistres, le dispositif n'en demeure pas moins perfectible*

La commission spéciale **ne peut que souscrire à l'objectif d'accélération des délais d'indemnisation** en matière d'assurance dommages aux biens. Toutefois le dispositif proposé semble perfectible à plusieurs égards.

Tout d'abord, les délais dans lesquels l'assureur doit proposer une indemnisation ou une réparation ne semblent pas assez ambitieux. Concernant les sinistres ne nécessitant pas d'expertise, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a souligné, dans les informations qu'elle a transmises aux rapporteurs, que ces sinistres **ne posent généralement aucune difficulté particulière en termes de détermination des causes et d'évaluation des dommages, souvent de faible ampleur, ce qui justifierait dès lors de fixer des délais d'indemnisation plus courts.**

Concernant les sinistres requérant une expertise, le délai de 6 mois accordé aux assureurs apparaît trop élevé en comparaison avec les règles fixées par nos voisins européens en la matière. En Belgique, **lorsqu'un expert est désigné, la proposition d'indemnisation doit être présentée dans les 3 mois** dans certains cas tels que la responsabilité civile automobile et ou l'assurance incendie.

La commission spéciale a donc adopté un amendement **COM-325** du rapporteur visant à réduire le délai accordé aux assureurs pour proposer une indemnisation ou une proposition de réparation, en les ramenant à **4 mois pour les sinistres requérant une expertise, et à un mois sinon**, contre respectivement 6 et deux mois dans le projet de loi initial.

Ces délais semblent **raisonnables et ne devraient pas être de nature à empêcher les assureurs de remplir leurs obligations.** Il est toutefois nécessaire que le **Parlement dispose d'éléments objectifs pour évaluer l'efficacité du dispositif** résultant de cette modification. C'est pourquoi la commission spéciale a adopté un amendement **COM-328** du rapporteur prévoyant que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du dispositif, **un rapport visant à évaluer l'efficacité du dispositif et à étudier l'opportunité de modifier les délais d'indemnisation fixés.**

Par ailleurs, **il n'est pas justifié que la fixation du « deuxième » délai dans lequel l'assureur doit procéder au versement de l'indemnisation ou missionner l'entreprise chargée de procéder à la réparation soit renvoyé à un décret en Conseil d'État.** D'une part, les délais d'encadrement des propositions d'indemnisation ou de réparation en nature prévus dans le présent article sont bien directement fixés par le législateur. D'autre part, des dispositions comparables de l'article L.125-2 du code des assurances relatives aux délais d'indemnisation en matière de catastrophes naturelles ne prévoient aucun renvoi à une mesure réglementaire pour la fixation de ces délais. L'amendement **COM-326** du rapporteur propose donc, en cohérence avec les dispositions du code des assurances relatives à l'encadrement des délais d'indemnisation des catastrophes naturelles, **d'inscrire ce délai « en dur » dans la loi, en le fixant à 21 jours pour verser l'indemnité due et à un mois pour missionner l'entreprise de réparation.**

Enfin, il apparaît nécessaire, afin de **garantir l'effectivité du dispositif**, de prévoir **un mécanisme de sanction en cas de non-respect par**

l'assureur du délai de proposition d'indemnisation ou de réparation. C'est le sens de l'amendement COM-327 du rapporteur, qui prévoit une obligation pour l'assureur, dès lors que les délais précités ne sont pas respectés, de verser à l'assuré une **somme forfaitaire portant droit à intérêts**, et dont le montant sera défini par un décret.

La commission a adopté l'article 14 **ainsi modifié**.

TITRE VII FACILITE L'ESSOR DE PROJETS INDUSTRIELS ET D'INFRASTRUCTURES

Article 15

Faciliter l'implantation de centres de données d'envergure

L'article 15 vise à **qualifier de projets d'intérêt national majeur pour la transition numérique, la transition écologique ou la souveraineté nationale les centres de données de dimension industrielle**, dans la continuité du dispositif applicable aux projets industriels d'envergure tel qu'introduit par l'article 19 de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Soutenant cette mesure de simplification procédurale visant à faciliter le déploiement de grands centres de données sur le territoire national, corollaire inévitable de la numérisation de notre économie, et à susciter de nouveaux investissements en la matière, la commission spéciale a **adopté cinq amendements** visant notamment à :

- préciser que l'envergure des centres de données s'apprécie en termes d'investissements mais aussi de **puissance installée** ;
- améliorer la rédaction de la définition d'un centre de données, en substituant notamment le terme « d'installation » par celui « **d'infrastructure** » ;
- effectuer plusieurs **coordinations** juridiques et rédactionnelles.

1. Dans un contexte où la France doit se doter d'infrastructures numériques supplémentaires pour accélérer sa numérisation et atteindre une plus grande souveraineté numérique, le cadre juridique actuel semble peu adapté à l'implantation de centres de données d'envergure

- 1.1. *Une hausse progressive du nombre de centres de données en France, corollaire inévitable de l'accélération de la numérisation de notre économie et de nos usages*

Au regard des informations transmises à la commission spéciale, la France accueillerait **au moins 250 centres de données** et 5 000 salles informatiques sur son territoire pour **une puissance installée d'environ**

560 mégawatts (MW), se classant ainsi à la **huitième place au niveau mondial** et à la quatrième au niveau européen, derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas et à quasi-égalité avec l'Irlande.

De tailles et de puissances très variables, ces centres de données sont **très majoritairement situés en Île-de-France et aux alentours de Marseille**, l'un des grands « hubs Internet » mondiaux. Aujourd'hui, les centres de données les plus importants implantés sur le territoire ont une emprise foncière de moins de 10 hectares, une puissance installée de 10 à 20 MW et sont principalement gérés par une dizaine d'exploitants recensés¹.

Le **nombre et la puissance** des centres de données installés en France ont vocation à **augmenter** dans les prochaines années, à la faveur du développement de l'informatique en nuage (*cloud*) et de l'intelligence artificielle, qui requièrent des capacités massives de calcul, de stockage et de traitement de données.

1.2. Un cadre juridique peu adapté à l'implantation de centres de données de dimension industrielle

i. Le cadre applicable à la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme

Par **principe**, le droit commun prévoit que **l'évolution des documents régionaux de planification s'effectue à l'initiative de la collectivité concernée**, selon une procédure de révision ou de modification selon les révisions envisagées. Toutefois, une procédure de révision est susceptible d'aboutir dans un délai de 3 à 6 ans, tandis qu'une procédure de modification dans un délai de 2 à 4 ans, ce qui semble difficilement compatible avec un objectif de réindustrialisation et la conduite de grands projets. Par ailleurs, selon l'étude d'impact du projet de loi, le coût de la révision d'un document d'urbanisme pour permettre l'implantation d'un projet industriel d'envergure est en moyenne estimé à 30 000 euros pour une commune et à 190 000 euros pour une intercommunalité.

Par **dérogation**, des **procédures spécifiques** existent afin d'accélérer l'évolution de ces documents, en particulier lorsqu'il s'agit de projets industriels ou d'infrastructures publiques : la qualification de projet d'intérêt national (OIN), la qualification de projet d'intérêt général (PIG), la déclaration d'utilité publique (DUP), la déclaration de projet (DP) ou encore la procédure intégrée.

¹ Cogent Communications, Covage, Data4, OVHCloud, Interxion, Equinix, IBM, Eucllyde, SFR, Opcore, Telehouse et Orange Business Services, etc.

Toutefois, **toutes ces procédures ont été jugées peu adaptées à la réalisation de grands projets industriels** dans le cadre de l'examen de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte¹. C'est pourquoi cette loi a créé une **nouvelle procédure pour les projets d'intérêt national majeur**² permettant, après accord du maire ou du président de l'EPCI accueillant le projet industriel, une mise en compatibilité par l'État des documents de planification et d'urbanisme, ainsi que l'accélération de plusieurs procédures.

ii. Le cadre applicable au raccordement au réseau de transport d'électricité

Dans la mesure où les infrastructures électriques ont une longue durée de vie et nécessitent des investissements et des travaux importants, leur établissement s'appuie sur des **documents de planification nationaux et régionaux**, en particulier le schéma décennal de développement du réseau (SDDR) qui doit être élaboré tous les deux³, et les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR)⁴ qui doivent être élaborés par RTE en concertation avec les acteurs du secteur⁵.

Par conséquent, il a été estimé que cadre **permet difficilement l'installation rapide d'équipements fortement consommateurs d'énergie et dont le fonctionnement est subordonné au raccordement au réseau de transport d'électricité**, tels que les grands projets industriels. C'est pourquoi la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a **instauré un régime procédural simplifié pour l'électrification des grands sites industriels** lorsqu'ils concourent de manière directe à une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre⁶.

iii. Le cadre applicable à l'obligation de protection stricte des espèces protégées

Aujourd'hui, des projets peuvent bénéficier d'une dérogation à l'obligation de protection stricte des espèces protégées, à condition de **démontrer l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur** (RIIPM) telles que l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, la protection de la faune et de la flore sauvages ou encore des fins de recherche et d'éducation. Une telle démonstration n'est pas toujours aisée pour les projets industriels et énergétiques de grande ampleur et peut prendre plusieurs années.

¹ *Rapport n° 736 (2022-2023) relatif au projet de loi relatif à l'industrie verte, déposé le 14 juin 2023 au nom de la commission des affaires économiques.*

² *Article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme.*

³ *Article L. 321-6 du code de l'énergie.*

⁴ *Article L. 342-3 du code de l'énergie.*

⁵ *Article L. 321-7 du code de l'énergie.*

⁶ *Articles 27 et 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.*

En effet, conformément aux dispositions de la directive européenne du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels, dite « directive Habitats »¹, **cette reconnaissance n'est accordée qu'à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante**, que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

C'est pourquoi **les projets d'installations de production d'énergies renouvelables et les projets industriels qualifiés de PINM sont réputés répondre à une RIIPM².**

2. La qualification de centres de données de dimension industrielle de projets d'intérêt national majeur devrait permettre d'en faciliter l'implantation et d'attirer des investissements nouveaux

L'article 15 du projet de loi prévoit d'**étendre le périmètre de la procédure de qualification de projets d'intérêt national majeur (PINM) aux centres de données d'envergure**, notamment en termes d'investissement, revêtant une importance particulière pour la transition numérique, la transition écologique ou la souveraineté nationale. Selon l'étude d'impact du projet de loi, ces centres de données auraient une emprise foncière comprise entre 30 et 50 hectares et une consommation d'au moins 400 mégawattheures, sachant qu'**aucun projet de cette envergure n'existe actuellement en France.**

Par conséquent, l'article 15 **définit également un centre de données** comme « *une installation ou un groupe d'installations servant à héberger, connecter et exploiter des systèmes et des serveurs informatiques et du matériel connexe pour le stockage, le traitement de données, la distribution des données, ainsi que pour les activités qui y sont directement liées* ». Cette définition s'inspire notamment d'une définition figurant en annexe du règlement européen du 22 octobre 2008 relatif aux statistiques de l'énergie³.

Il est également prévu qu'**un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) peut être reconnue** par l'autorité administrative compétente afin de bénéficier d'une dérogation à l'obligation de protection stricte des espèces protégées.

Enfin, l'article 15 précise que **les articles 27 et 28 de la loi du 10 mars 2023** relative à l'accélération des énergies renouvelables, permettant de faciliter les raccordements aux réseaux de transport d'électricité, **s'appliquent** aux centres de données qualifiés de PINM.

¹ Article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

² Article L. 411-2-1 du code de l'environnement.

³ Annexe A, point 2.6.3.1.16 du règlement (CE) No 1099/2008 du Parlement et du Conseil, du 22 octobre 2008, concernant les statistiques de l'énergie.

3. La commission spéciale estime indispensable de soutenir l'implantation de centres de données de dimension industrielle dont l'envergure devrait plutôt s'apprécier en termes d'investissement et de puissance installée

3.1. *Un objectif louable de simplification procédurale qui vise surtout à créer un « appel d'air » pour de nouveaux investissements dans des grandes infrastructures numériques stratégiques pour l'avenir*

Au regard des informations transmises à la commission spéciale, il s'avère qu'actuellement **aucun projet** d'implantation de centre de données d'envergure ne remplit les critères d'emprise foncière ou de puissance énergétique tels que présentés dans l'étude d'impact du projet de loi.

Par contre, la commission spéciale est consciente que l'adoption de telles simplifications procédurales s'inscrit dans **une volonté d'attirer de nouveaux projets et de nouveaux investissements sur notre territoire**, comme en témoigne la très récente annonce de Microsoft, lors du sommet Choose France du 13 mai 2024, d'investir près de 4 milliards d'euros en France pour développer ses centres de données, avec l'ouverture annoncée d'un nouveau centre de données près de Mulhouse, et ses activités dans l'informatique en nuage et l'intelligence artificielle.

La commission spéciale relève également que **les simplifications procédurales proposées correspondent à des dispositifs déjà existants** introduits en 2023 à la suite de l'adoption des lois relatives à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et à l'industrie verte.

Tout en souscrivant à la finalité attendue de cet article, la commission spéciale tient néanmoins à rappeler que **l'extension du périmètre du dispositif PINM doit être strictement réservée à des projets de dimension industrielle revêtant une importance avérée pour la souveraineté nationale**, car l'une des conséquences de ce dispositif est la reprise en main temporaire et circonscrite par l'État de compétences attribuées aux collectivités territoriales en matière d'évolution des documents de planification et d'urbanisme.

Enfin, la commission spéciale souligne que **l'équipement du pays en grandes infrastructures numériques est une étape indispensable mais insuffisante pour atteindre une souveraineté numérique ambitieuse** car, en plus des infrastructures, les investissements dans les logiciels et les compétences sont primordiaux¹ pour permettre à la France de saisir pleinement les révolutions technologiques à l'œuvre en matière d'informatique en nuage (*cloud*) et d'intelligence artificielle.

¹ *Rapport d'information n° 755 (2021-2022), déposé le 6 juillet 2022 par Mmes Sophie Primas, Amel Gacquerre et par M. Franck Montaugé, au nom de la commission des affaires économiques du Sénat.*

3.2. *Un dispositif qui nécessite plusieurs ajustements rédactionnels et de coordination juridique*

Afin de compléter et de préciser le dispositif proposé à l'article 15, la commission spéciale a adopté cinq amendements du rapporteur visant notamment à :

- **l'amendement COM-329** pour **préciser que l'envergure des centres de données s'apprécie aussi en termes de puissance installée**. Cette notion, en plus d'être régulièrement employée pour qualifier les projets de construction d'infrastructures énergétiques, est pertinente dans la mesure où l'amélioration de l'efficacité des centres de données conduit à augmenter leur production, et donc leur consommation énergétique, sans pour autant augmenter leur surface totale, et donc leur emprise foncière ;

- **l'amendement COM-330** pour **améliorer la définition d'un centre de données, en substituant notamment le terme « d'installation » par celui « d'infrastructure »**, à la fois plus proche de la définition fixée à l'annexe A du règlement européen du 22 octobre 2008 concernant les statistiques de l'énergie et correspondant davantage à la réalité de la construction des centres de données de grande envergure ;

- **l'amendement COM-331** pour effectuer les ajustements rédactionnels rendus nécessaires par l'ajout des centres de données de grande envergure au dispositif prévu par l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme ;

- **l'amendement COM-332** pour plutôt modifier directement la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables pour rendre les centres de données qualifiés de projets d'intérêt national majeur éligibles aux articles 27 et 28 de ladite loi ;

- **l'amendement COM-333** de coordination juridique pour prendre en compte la réforme des procédures d'autorisation environnementale introduite par la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

La commission a adopté l'article 15 ainsi modifié .
--

Article 16

Faculté pour les acheteurs publics de déroger à l'obligation d'allotissement des marchés de travaux, de fournitures ou de services et pour leurs sous-traitants de renoncer expressément au bénéfice du paiement direct pour les projets de production d'éolien en mer et de création ou de modification des ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité

Cet article vise à permettre aux acheteurs publics de déroger à l'obligation d'allotissement pour les marchés de travaux, de fournitures ou de services pour certains projets d'éolien en mer ou ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, et à permettre à leurs sous-traitants de renoncer expressément au bénéfice du paiement direct.

Tout en soutenant, sur le principe, les dérogations proposées, qui concourent à l'accélération des projets liés à la transition énergétique, la commission spéciale a souhaité en corriger les « effets de bord ».

Aussi a-t-elle adopté un amendement (COM-334), présenté par le rapporteur, pour cibler l'article 16 du projet de loi, en précisant que :

- les projets de production et réseaux publics de transport et de distribution sont ceux d'électricité ;
- les ouvrages ou postes de ces réseaux sont ceux associés à la réalisation de l'installation de production ;
- les pouvoirs adjudicateurs comme les entités adjudicatrices peuvent recourir au dispositif ;
- les marchés publics englobent ceux de travaux, de fournitures et de services ;
- ces marchés publics doivent être supérieurs à 10 millions d'euros hors taxes (HT).

De plus, l'amendement supprime la possibilité, pour les sous-traitants, de renoncer expressément au paiement direct dans le cadre de tels projets.

1. La situation actuelle - Des obligations d'allotissement des marchés publics et de paiement direct des sous-traitants prévues par le code de la commande publique.

- 1.1. *L'allotissement des marchés publics est une obligation appliquée par le code de la commande publique aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices avec toutefois des dérogations.*

Depuis l'ordonnance « Marchés publics », du 23 juillet 2015¹, prise en application de la loi de « Simplification », du 20 décembre 2014², **l'article L. 2113-10 du code de la commande publique dispose que les**

¹ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (article 33).

² Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises (articles 42 et 58).

marchés sont passés sous forme séparée, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestation distincte.

Cette obligation est applicable aux acheteurs publics : pouvoirs adjudicateurs, depuis 2006, et aux entités adjudicatrices, depuis 2016.

L'article L. 1210-1 du même code dispose que les acheteurs publics¹ sont les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices.

L'article L. 1211-1 du même code définit les pouvoirs adjudicateurs comme :

- les personnes morales de droit public ;
- les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial² ;
- les organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun.

L'article L. 1212-1 du même code définit les entités adjudicatrices comme :

- les pouvoirs adjudicateurs qui exercent une des activités d'opérateur de réseaux définies aux articles L. 1212-3³ et L. 1212-4⁴ ;
- lorsqu'elles ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, les entreprises publiques qui exercent une des activités d'opérateur de réseaux définies aux articles L. 1212-3 et L. 1212-4 ;
- lorsqu'ils ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs ou des entreprises publiques, les organismes de droit privé qui bénéficient, en vertu d'une disposition légalement prise, de droits spéciaux⁵ ou exclusifs ayant pour effet

¹ Ainsi que les autorités concédantes.

² Soit leur activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ; soit leur gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ; soit leur organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur.

³ L'article L. 1212-3 du code de la commande publique fait figurer parmi les activités de réseaux « la mise à disposition, l'exploitation ou l'alimentation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'électricité ».

⁴ L'article L. 1212-4 du code de la commande publique exclut des activités de réseaux « l'alimentation en électricité des réseaux destinés à fournir un service au public par une entreprise publique ou un organisme de droit privé bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs, lorsque sont réunies les deux conditions suivantes : a) la production d'électricité par l'entité concernée est rendue nécessaire par une activité autre que celles mentionnées à l'article L. 1212-3 ; b) la quantité d'électricité utilisée pour l'alimentation du réseau public ne dépasse pas 30 % de la production totale d'énergie de l'entité en prenant en considération la moyenne de l'année en cours et des deux années précédentes ».

⁵ Ne sont pas considérés comme des droits spéciaux ou exclusifs les droits d'exclusivité accordés à l'issue d'une procédure permettant de garantir la prise en compte de critères objectifs, proportionnels et non discriminatoires.

de leur réserver l'exercice de ces activités et d'affecter substantiellement la capacité des autres opérateurs économiques à exercer celle-ci.

1.2. Plusieurs dérogations à l'obligation d'allotissement des marchés publics sont reconnues par le code de la commande publique.

Ainsi, depuis sa création, **l'article L. 2213-11 permet à l'acheteur, dès lors qu'il motive son choix en énonçant des considérations de droit et de fait, de ne pas allotir un marché**, dans plusieurs cas :

- il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ;

- la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

Depuis la loi « Industrie verte », du 23 octobre 2023¹, les entités adjudicatrices peuvent décider de ne pas allotir lorsque la dévolution en lots séparés risque de conduire à une procédure infructueuse.

Dans le cadre de la loi « Sûreté nucléaire », du 21 mai 2024², les pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices, peuvent décider de ne pas allotir un marché de travaux, de fournitures ou de services qui est relatif :

- à la réalisation, au sens du I de l'article 7 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations nucléaires existantes, d'un projet relevant des II ou III du même article 7 ;

- à la réalisation d'une installation mentionnée aux 1° à 4° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement, à l'article L. 512-1 du même code ou à l'article L. 512-7 dudit code qui est destinée à assurer des activités de recherche relatives aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ou à la maîtrise de ses effets ;

- à la réalisation d'une installation mentionnée aux 2°, 3° ou 5° de l'article L. 593-2 ou à l'article L. 512-1 du même code qui est destinée à assurer :

a) des activités de gestion de déchets radioactifs ou de combustibles usés issus d'installations nucléaires de base énumérées à l'article L. 593-2 du même code ;

b) la fabrication ou la maintenance d'emballages de transport de substances radioactives issues d'installations nucléaires de base énumérées au même article L. 593-2 ;

¹ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article 26).

² Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire (article 22).

- à la réalisation de travaux relatifs à une installation mentionnée à l'article L. 542-4 du même code ou d'opérations de réhabilitation du site après l'arrêt définitif d'une telle installation ;

- à la réalisation d'opérations de démantèlement d'une installation mentionnée à l'article L. 593-2 du code de l'environnement qui abrite ou a abrité des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation ou à déclaration en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense ou d'opérations de démantèlement d'une installation mentionnée au 1° de l'article L. 1333-15 du même code ;

- à la réalisation d'opérations de réhabilitation du site après l'arrêt définitif d'une installation mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'environnement qui abrite ou a abrité des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation ou à déclaration en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense.

1.3. Le paiement direct du sous-traitant pour les marchés dont le montant est supérieur à 600 euros toutes taxes comprises (TTC) est une obligation du code de la commande publique.

Depuis l'ordonnance « Commande publique », du 26 novembre 2018¹, prise en application de la loi de « Transparence », du 9 décembre 2016², **l'article L. 2193-10 du code de la commande publique dispose que le sous-traitant direct du titulaire du marché qui a été accepté et dont les conditions de paiement ont été agréées par l'acheteur est payé pour la part du marché dont il assure l'exécution :**

- dans les conditions prévues à la section 2 du chapitre III du titre IX du livre Ier de la deuxième partie du code de la commande publique, lorsque le montant du contrat de sous-traitance est égal ou supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire qui peut évoluer en fonction des variations des circonstances économiques ;

- dans les conditions prévues au titre III de la loi « Sous-traitance », du 31 décembre 1975³, lorsque le montant du contrat de sous-traitance est inférieur au seuil précité fixé par voie réglementaire.

Cet article précise qu'un seuil différent peut être fixé par voie réglementaire en ce qui concerne les marchés de travaux, de services et de fournitures comportant des services ou des travaux de pose ou d'installation passés par le ministère de la défense.

L'article R. 2193-10 du code de la commande publique a fixé le seuil à 600 euros toutes taxes comprises (TTC) ou 10 % du montant total du

¹ Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique (annexe).

² 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 (article 38).

³ Loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance (articles 11 à 14-1).

marché s'agissant des marchés de travaux, de services et de fourniture comportant des services ou des travaux de pose ou d'installation passés par le ministère de la défense.

Les règles prévues par la section 2 du chapitre III du titre IX du livre Ier de la deuxième partie du code de la commande publique sont les suivantes :

- l'article 2193-11 dispose que le sous-traitant direct du titulaire du marché qui a été accepté et dont les conditions de paiement ont été agréées par l'acheteur est payé directement par lui pour la part du marché dont il assure l'exécution. Il ajoute que toute renonciation au paiement direct est réputée non écrite ;

- l'article L. 2193-12 prévoit que le paiement direct est obligatoire, même si le titulaire du marché est en état de liquidation judiciaire, de redressement judiciaire ou de procédure de sauvegarde.

- l'article L. 2193-3 précise que les modalités de paiement du sous-traitant bénéficiant du paiement direct, notamment les pièces justificatives à transmettre au titulaire du marché, les délais et conditions d'acceptation de ce paiement sont définis par voie réglementaire.

Les règles prévues par le titre III de la loi « Sous-traitance », du 31 décembre 1975, sont les suivantes :

- l'article 12 dispose que le sous-traitant a une action directe contre le maître de l'ouvrage si l'entrepreneur principal ne paie pas, un mois après en avoir été mis en demeure, les sommes qui sont dues en vertu du contrat de sous-traitance. Il ajoute que toute renonciation à l'action directe est réputée non écrite, cette action directe subsiste même si l'entrepreneur principal est en état de liquidation des biens, de règlement judiciaire ou de suspension provisoire des poursuites et que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 1799-1 du code civil¹ sont applicables au sous-traitant ;

- l'article 13 prévoit que l'action directe ne peut viser que le paiement correspondant aux prestations prévues par le contrat de sous-traitance et dont le maître de l'ouvrage est effectivement bénéficiaire et que les obligations du maître de l'ouvrage sont limitées à ce qu'il doit encore à l'entrepreneur principal à la date de la réception de la copie de la mise en demeure ;

- l'article 13-1 précise que l'entrepreneur principal ne peut céder ou nantir les créances résultant du marché ou du contrat passé avec le maître de l'ouvrage qu'à concurrence des sommes qui lui sont dues au titre des travaux qu'il effectue personnellement mais qu'il peut céder ou nantir l'intégralité de

¹ *Cet alinéa dispose :* « Lorsque le maître de l'ouvrage recourt à un crédit spécifique pour financer les travaux, l'établissement de crédit ne peut verser le montant du prêt à une personne autre que celles mentionnées au 3° de l'article 1779 tant que celles-ci n'ont pas reçu le paiement de l'intégralité de la créance née du marché correspondant au prêt. Les versements se font sur l'ordre écrit et sous la responsabilité exclusive du maître de l'ouvrage entre les mains de la personne ou d'un mandataire désigné à cet effet. »

ces créances sous réserve d'obtenir, préalablement et par écrit, le cautionnement personnel et solidaire vis-à-vis des sous-traitants ;

- l'article 14 précise que sont garantis par une caution personnelle et solidaire obtenue par l'entrepreneur d'un établissement qualifié, agréé dans les conditions fixées par décret, les paiements de toutes les sommes dues par l'entrepreneur au sous-traitant, à peine de nullité du sous-traité, mais que cette caution n'a pas lieu d'être fournie si l'entrepreneur délègue le maître de l'ouvrage au sous-traitant dans les termes de l'article 1338 du code civil¹, à concurrence du montant des prestations exécutés par le sous-traitant et que cette caution peut être obtenue d'un établissement figurant sur une liste fixée en application de la loi « Garanties de paiement », du 16 juillet 1971², à titre transitoire.

- enfin, l'article 14-1 ajoute que, pour les contrats de travaux de bâtiment et de travaux publics³ :

- le maître de l'ouvrage doit, s'il a connaissance de la présence sur le chantier d'un sous-traitant n'ayant pas fait l'objet des obligations prévues par la loi « Sous-traitance », du 31 décembre 1975, mettre l'entrepreneur principal ou le sous-traitant en demeure de s'acquitter de ces obligations ;

- si le sous-traitant accepté, et dont les conditions de paiement ont été agréées par le maître de l'ouvrage, ne bénéficie pas de la délégation de paiement, le maître de l'ouvrage exige de l'entrepreneur principal qu'il justifie avoir fourni la caution.

1.4. Le droit de l'Union européenne fait de l'allotissement des marchés publics et du paiement direct des sous-traitants une faculté, et non obligation, à la disposition des États membres.

S'agissant de l'allotissement des marchés publics, le paragraphe 1 de l'article 46 de la directive « Marchés publics », du 26 février 2014⁴, dispose que « les États membres peuvent rendre obligatoire la passation de marchés sous la forme de lots distincts dans des conditions qui seront définies conformément à leur droit national et dans le respect du droit de l'Union. » Dans le même esprit, le paragraphe 4 de l'article 65 de la directive « Marchés dans les secteurs de

¹ Cet article dispose : « Lorsque le délégant est débiteur du délégataire mais que celui-ci ne l'a pas déchargé de sa dette, la délégation donne au délégataire un second débiteur. Le paiement fait par l'un des deux débiteurs libère l'autre, à due concurrence. »

² Loi n° 71-584 du 16 juillet 1971 tendant à réglementer les retenues de garantie en matière de marchés de travaux définis par l'article 1779-3° du code civil.

³ Il est précisé que les dispositions « ne s'appliquent pas à la personne physique construisant un logement pour l'occuper elle-même ou le faire occuper par son conjoint, ses ascendants, des descendants ou ceux de son conjoint » mais qu'elles « s'appliquent aux contrats de sous-traitance industrielle ».

⁴ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux », du 26 février 2014¹ applique les mêmes dispositions dans ces secteurs.

Concernant le paiement direct des sous-traitants, le paragraphe 3 de l'article 71 de la directive « Marchés publics », du 26 février 2014², dispose que « *les États membres peuvent prévoir que, à la demande du sous-traitant et si la nature du marché le permet, le pouvoir adjudicateur effectue directement au sous-traitant les paiements dus pour les services, fournitures ou travaux qu'il a fournis à l'opérateur économique auquel le marché public a été attribué (le contractant principal)* » et le paragraphe 7 que « *les États membres peuvent édicter des règles de responsabilité plus strictes en droit national ou des dispositions plus larges en matière de paiements directs aux sous-traitants dans la législation nationale, par exemple en prévoyant de tels paiements sans que les sous-traitants aient besoin d'en faire la demande.* » Dans le même ordre d'idées, les paragraphes 3 et 76 de l'article 88 de la directive « Marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux », du 26 février 2014³ prévoient les mêmes dispositions dans ces secteurs.

2. Le dispositif envisagé - La faculté pour les acheteurs publics de déroger à l'obligation d'allotissement des marchés de travaux, de fournitures ou de services et pour leurs sous-traitants de renoncer expressément au bénéfice du paiement direct pour les projets de production d'éolien en mer et de création ou de modification des ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité.

2.1. L'article 16 du projet de loi prévoit que, lorsqu'un marché concerne un projet d'installation de production d'énergie renouvelable en mer d'une puissance supérieure à un seuil fixé par décret ou une étude associée à la réalisation d'une telle installation⁴ ou lorsqu'un marché d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret concerne un projet de création ou de modification d'un ouvrage du réseau public de transport ou d'un poste de transformation entre les réseaux publics de transport et de distribution :

- l'acheteur peut, par dérogation aux dispositions de l'article L. 2113-10 du code de la commande publique, décider de ne pas l'allotir ;

¹ Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

² Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

³ Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

⁴ L'article 58 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance a soumis les installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité à étude d'impact (article L. 181-28-1 du code de l'environnement).

- le sous-traitant direct de son titulaire peut, par dérogation aux dispositions de l'article L. 2193-11 du même code, renoncer expressément au bénéfice du paiement direct.

L'article précise que, dans le second cas, les dispositions des articles 12 et 14 de la loi « Sous-traitance », du 31 décembre 1975, sont applicables.

2.2. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État n'a pas soulevé de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel s'agissant de la dérogation au principe d'allotissement et a qualifié d'inédite celle au principe de paiement direct : « 39. *Sur le fond, le Conseil d'État considère que la dérogation au principe d'allotissement des marchés ne soulève pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Il estime que la dérogation, inédite, au principe de paiement direct se justifie, en l'espèce, par les contraintes administratives que ce principe fait peser sur les acheteurs principalement concernés, à savoir l'État et la société RTE, alors que les titulaires des marchés en cause présentent généralement des garanties financières importantes. Le Conseil d'État propose d'étendre l'application des dispositions des articles 12 et 14 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance qui prévoient, respectivement, une action directe à l'encontre du maître de l'ouvrage et un dispositif de caution ou à défaut une délégation de paiement.* »

3. La position de la commission – Des dérogations à l'obligation d'allotissement des marchés publics et au principe du paiement direct des sous-traitants, pour les projets de production d'éolien en mer et de création ou de modification des ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, devant être davantage encadrées.

3.1. *Les dérogations proposées au code de la commande publique sont justifiées par la nécessité d'accélérer les projets liés à l'éolien en mer.*

Le développement des projets d'éolien en mer fait partie des axes importants de la politique énergétique du Gouvernement. Pour preuve, le projet de plan national intégré en matière d'énergie climat (PNIEC) prévoit un objectif de 3,6 GW en 2030 et 18 GW en 2035, dans le même esprit, le projet de stratégie française pour l'électricité et le climat (SFEC) prévoit un objectif de 18 GW en 2035 et 45 GW en 2050.

Le Sénat est par principe favorable à l'accélération des projets liés à la transition énergétique, dont l'éolien en mer. Sa commission des affaires économiques a fixé un objectif d'au moins 1 GW par an, avec les lois « Energie-Climat », du 8 novembre 2019¹, et « Climat-Résilience », du 22 août 2021². Elle a également autorisé les dérogations au code de la

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1^{er}).

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 93).

commande publique pour les projets industriels, dans la loi « Industrie verte », du 23 octobre 2023¹, et ceux nucléaires, dans la loi « Sécurité nucléaire », en attente de promulgation.

Selon l'étude d'impact, l'article proposé est susceptible d'accélérer les projets et d'abaisser les prix, de renforcer l'attractivité des marchés et d'alléger la charge administrative sur les sous-traitants, ce que le Sénat ne peut qu'approuver.

3.2. *Les dérogations proposées au code de la commande publique sont conformes au cadre constitutionnel et conventionnel.*

D'une part, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a rappelé que la dérogation à l'obligation d'allotissement ne soulevait pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel et que celle au paiement direct était justifiées par les contraintes administratives pesant sur les acheteurs publics.

D'autre part, si la dérogation à l'obligation d'allotissement prévue pour les projets industriels par la loi « Industrie verte », du 23 octobre 2023, n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel, celle prévue pour les projets nucléaires par la loi « Sécurité nucléaire », du 21 mai 2024², l'a été : dans sa décision du 17 mai 2024³, le Conseil constitutionnel ne l'a pas censurée.

Enfin, s'agissant du droit de l'Union européenne, les deux directives précitées du 26 février 2014 font de l'obligation d'allotissement et le paiement direct des facultés à la disposition des États membres.

3.3. *Les dérogations proposées au code de la commande publique ont été diversement accueillies par les acteurs économiques intéressés.*

Plusieurs acteurs économiques ont fait part de leur point de vue sur l'article proposé.

Tout d'abord, Réseau de transport d'électricité (RTE) et le Syndicat des énergies renouvelables (SER) se sont dits favorables aux deux évolutions proposées. Le groupe EDF a aussi demandé à pouvoir bénéficier de la seconde évolution.

En revanche, le Mouvement des entreprises de France (Medef) et la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) se sont dit opposés à cette seconde évolution.

Quant à la Fédération des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui regroupe les collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices

¹ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article 26).

² Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sécurité nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire (article 22).

³ Décision n° 2024-868 DC du 17 mai 2024.

de la distribution d'énergie (AODE), elle a estimé que l'article proposé n'a pas d'impact sur les réseaux de distribution d'électricité.

3.4. *D. Pour répondre aux observations ainsi formulées par les acteurs économiques, les dérogations proposées au code de la commande publique nécessitent d'être ajustées.*

Tout d'abord, les ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution visés doivent être précisés. D'une part, il est nécessaire d'indiquer qu'il s'agit de ceux d'électricité, et non de gaz, de chaleur ou encore d'hydrogène. D'autre part, il est utile de préciser que ces ouvrages doivent être associés à la réalisation du projet de production d'éolien en mer, comme cela est déjà prévu dans le cas de l'étude.

Plus encore, les acheteurs publics concernés doivent également être précisés. Les notions de pouvoirs adjudicateurs et d'entités adjudicatrices devraient être préférées à celles d'acheteur public afin de garantir l'éligibilité au dispositif, tant de l'État (qui entre dans la première catégorie), que de RTE (qui entre dans la seconde catégorie).

S'agissant des marchés publics concernés, ils doivent aussi être explicités. D'une part, il est utile d'explicitier leur objet (de travaux, de fournitures ou de services) pour éviter tout risque d'*a contrario*. D'autre part, plutôt que de renvoyer à un seuil réglementaire, le montant de 10 millions d'euros hors taxes, évoqué dans l'étude d'impact, pourrait être inscrit dans la loi ; cela permettrait d'éviter de banaliser un tel dispositif dérogatoire.

Enfin, la dérogation au principe du paiement direct doit être supprimée. Il s'agit actuellement d'un principe d'ordre public, auquel les sous-traitants ne peuvent donc renoncer. En permettant qu'ils y renoncent expressément, l'article réduirait leur protection, en matière de garantie de paiement, notamment en cas de défaillance de l'entreprise principale. De plus, il instituerait une dérogation inédite pour les seuls projets d'éolien en mer, alors que bien d'autres projets liés à la transition énergétiques y recourent. Au total, la simplification normative ne doit pas être pensée du seul point de vue de l'État et des grandes entreprises, mais aussi du point de vue des petites et moyennes entreprises et très petites entreprises (PME-TPE).

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-334), pour cibler l'article 16 du projet de loi, en précisant que :

- les projets de production et réseaux publics de transport et de distribution sont ceux d'électricité ;

- les ouvrages ou postes de ces réseaux sont ceux associés à la réalisation de l'installation de production ;

- les pouvoirs adjudicateurs comme les entités adjudicatrices peuvent recourir au dispositif ;

- les marchés publics englobent ceux de travaux, de fournitures et de services ;

- ces marchés publics doivent être supérieurs à 10 millions d'euros HT.

De plus, l'amendement supprime la possibilité, pour les sous-traitants, de renoncer expressément au paiement direct dans le cadre de tels projets.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 16 bis (nouveau)

Actualisation de l'étude d'impact pour les projets éoliens en mer

Cet article additionnel, inséré par la commission spéciale sur proposition de Nadège Havet et des membres du groupe « Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants » (COM-214 rect.), vise à clarifier les modalités d'actualisation d'une étude d'impact pour les projets éoliens en mer situés à proximité et soumis à des autorisations distinctes.

Les **projets éoliens en mer** et leurs ouvrages de raccordement, lorsqu'ils sont situés à **proximité**, peuvent être considérés comme **un seul projet** au sens de l'**évaluation environnementale** (article L. 122-1 du code de l'environnement). Ils font donc l'objet d'une **étude d'impact unique**, quand bien même ils sont soumis à plusieurs autorisations.

Selon le code de l'environnement, les **incidences sur l'environnement d'un projet** doivent être appréciées lors de la délivrance de son autorisation. Lorsqu'un projet est soumis à la **délivrance de plusieurs autorisations**, ces incidences sont appréciées **lors de la délivrance de la première autorisation**. Néanmoins, dans le cas où ces incidences sur l'environnement n'auraient pas pu être « *complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de l'autorisation* », l'**étude d'impact** doit être **actualisée** par le maître d'ouvrage **après la délivrance de la première autorisation**, ainsi que le prévoit l'article L. 122-1-1 (III).

Dans le cas des projets éoliens en mer, le porteur de projet d'un parc dont l'implantation est prévue à proximité d'un autre parc en cours de déploiement peut être amené à mettre à jour l'étude d'impact réalisée dans le cadre de la première demande d'autorisation. **Or, si cette autorisation n'a pas encore été délivrée, en l'état actuel du droit, le maître d'ouvrage ne peut s'appuyer sur les dispositions du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement pour procéder à cette actualisation.**

Cet article vise donc à remédier à cette lacune juridique en ajoutant à l'article L. 181-28-1 du code de l'environnement qui concerne la **procédure d'autorisation des projets éoliens en mer** un alinéa prévoyant que l'**étude d'impact initiale** est **mise à jour** lors des **demandes d'autorisations sollicitées ultérieurement**. Le dispositif précise en outre les **modalités de cette actualisation**, en indiquant qu'elle est limitée au périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation est sollicitée, tout en devant appréhender les incidences sur l'environnement à l'échelle globale du projet, conformément aux règles prévues à l'article L. 122-1-1 du même code.

La commission a adopté l'article 16 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 17

Accélérer et simplifier les déploiements de réseaux mobiles

Cet article vise à accélérer et simplifier l'installation d'antennes-relais en prévoyant la suppression de la possibilité, pour l'autorité administrative de retirer une décision d'urbanisme favorable à l'installation d'une antenne-relais et en luttant contre la spéculation foncière relative aux emplacements accueillant les infrastructures de téléphonie mobile.

La commission a adopté 13 amendements pour :

- revenir sur la suppression de la possibilité laissée à l'autorité administrative de retirer une décision favorable à l'installation d'une antenne-relais, faute de bilan de l'expérimentation menée à ce sujet ;
- consolider et étendre le champ d'application du dispositif de lutte contre la spéculation foncière sur les emplacements accueillant des infrastructures de téléphonie mobile ;
- prévoir que l'Arcep recueille des informations relatives aux prix pratiqués sur le marché de la location d'emplacements d'infrastructures de téléphonie mobile ;
- créer une expérimentation autorisant les communes littorales visées par le dispositif du *New Deal Mobile* à déroger à l'application du principe de continuité du bâti pour installer des antennes-relais.

1. Les dispositifs de sécurisation de l'implantation d'antennes mobiles et de lutte contre les « pylônes orphelins » sont perfectibles

1.1. Le régime de retrait des décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile

En application de l'article L. 240-1 du code des relations entre le public et l'administration, **le retrait d'un acte administratif emporte sa disparition juridique pour l'avenir comme pour le passé**. Ses effets sont équivalents à ceux d'une annulation prononcée par le juge administratif à l'issue d'un recours contentieux.

Le retrait d'un acte administratif peut donc poser des difficultés comparables à ceux d'une telle annulation : l'effacement rétroactif de la décision ne peut gommer les effets qu'elle a réellement produits alors qu'elle était applicable. Historiquement, Raymond Odent notait à cet égard que « *la règle selon laquelle un acte annulé est censé n'avoir jamais existé présente ce caractère contradictoire d'être à la fois une nécessité et une fiction. C'est un idéal nécessaire pour tracer à l'Administration et au juge leurs directives. Mais c'est une pure fiction car il n'appartient à aucune puissance humaine d'empêcher que ce qui a existé ait existé et d'effacer les inévitables effets qu'ont produits des actes annulés pendant toute la durée précédant leur annulation* »¹.

Le retrait est également **contraire au principe de non-rétroactivité des actes administratifs** défini par la jurisprudence administrative (CE 25 juin 1948, Société du journal « L'Aurore »). C'est la raison pour laquelle le retrait d'un acte administratif est **strictement encadré par le droit administratif**. Hors cas de fraude – le retrait est alors possible à tout moment –, **l'administration ne peut retirer un acte administratif que s'il est illégal et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision**.

Ce double encadrement tend à assurer une **protection de la garantie des droits** proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789² : reconnaître à l'administration un pouvoir sans limites temporelles et discrétionnaire de retirer ses décisions porterait atteinte aux situations légalement acquises par les administrés.

Pour les **décisions créatrices de droits**, l'enjeu d'assurer une **sécurité juridique** renforcée des décisions est particulièrement marqué. Toutefois, il est impératif d'assurer un **équilibre entre cette exigence et le principe de légalité**. Ces enjeux sont forts pour les **autorisations d'urbanisme**, dont les effets peuvent être irréversibles. En application de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, **le retrait d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peut donc avoir lieu que s'ils sont illégaux et dans un délai de trois mois suivant la date de ces décisions**.

L'article 222 de la loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 (**loi dite « ELAN »**) avait créé un **cadre dérogatoire pour les antennes de radiotéléphonie mobile avec leurs systèmes d'accroche et leurs locaux et installations techniques** : à **titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2022, les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à leur installation ne pouvaient pas être retirées**. L'objectif de cette mesure était de réduire les risques de remise en cause de la décision favorable d'installation.

¹ Conclusions sous CE 27 mai 1949, Véron-Réville

² Décision n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011

Le Conseil d'État a refusé¹ de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité relative à cette expérimentation. Il a en particulier considéré que **ce cadre dérogatoire ne portait pas atteinte au principe d'égalité** dans la mesure où « le législateur a entendu tenir compte de l'intérêt général qui s'attache à la couverture rapide de l'ensemble du territoire par les réseaux de téléphonie mobile à haut débit et à très haut débit » et que « la différence de traitement, résultant des dispositions critiquées, entre les installateurs d'antennes de radiotéléphonie mobile et ceux d'autres équipements tels que les parcs photovoltaïques et les éoliennes, est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». De même, il ne porte pas atteinte au droit à exercer un recours juridictionnel.

Un bilan de cette expérimentation devait être réalisé au plus tard le 30 juin 2022. Il n'a pas été publié à ce jour. Ce bilan devait permettre d'étudier si ce nouveau cadre juridique n'avait pas d'effets pervers, en particulier en ce qu'en rendant impossibles les recours gracieux auprès de l'administration – qui ne peut plus retirer sa décision, même illégale – il favoriserait la multiplication des recours contentieux devant les juridictions administratives. L'impossibilité du retrait de l'acte peut également pousser l'administration à être plus hésitante à accorder des décisions favorables irréversibles.

Cette expérimentation s'est achevée le 31 décembre 2022 ; le régime de droit commun s'applique donc de nouveau depuis le 1^{er} janvier 2023. **Actuellement, une décision autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile peut donc être retirée pendant un délai de 3 mois si elle est illégale.**

1.2. La réglementation relative aux emplacements d'infrastructures mobiles passives

On compte aujourd'hui en France environ **64 000 emplacements accueillant des antennes mobiles** (terrains pour installer des pylônes et points hauts – comme des toits-terrasses – sur lesquels sont réalisés des mâts). Ces infrastructures sont aujourd'hui les propriétés d'opérateurs d'infrastructures de télécommunications (ou *tower companies*).

¹ CE, 11 décembre 2019, Commune de Locronan

Les Tower companies

La demande croissante à laquelle font face les réseaux numériques impose aux opérateurs d'acquiescer davantage de fréquences et de sites dédiés à accueillir des antennes de télécommunications mobiles.

Dans ce contexte, ils font de plus en plus souvent appel à des intermédiaires d'infrastructures mobiles passives, appelés « *tower companies* ». Ces sociétés spécialisées dans l'hébergement d'équipements édifient des infrastructures passives (pylônes, notamment) qu'elles mettent à disposition des opérateurs. Les principales *tower companies* en France sont Cellnex France, TDF, Phoenix Tower International, Totem (filiale d'Orange) et ATC France.

Le modèle des *tower companies* s'appuie sur d'importantes cessions d'infrastructures afin de générer des flux de trésorerie et de financer d'autres investissements à court terme. Il s'agit de dégager des financements importants et de valoriser les infrastructures, notamment en les mutualisant entre plusieurs opérateurs.

Ces pratiques induisent un phénomène de spéculation foncière qui génère d'importantes difficultés au niveau local : il arrive que des *tower companies* préemptent des terrains sans avoir conclu d'engagement avec un opérateur visant à exploiter une installation. Cela induit une artificialisation des sols inutile, au détriment de l'environnement et de l'acceptation sociale de ce type d'équipements.

Or, les **emplacements** sur lesquels sont réalisées ces infrastructures sont touchés depuis plusieurs années par un phénomène de **spéculation foncière**. Certains acteurs reprennent en effet des baux d'emplacements destinés à accueillir des infrastructures de téléphonie mobile à échéance, ce qui peut amener l'occupant à démonter les infrastructures qu'il a réalisées. Selon les informations communiquées par la direction générale des entreprises (DGE) au rapporteur, environ **2 400 emplacements** – soit 3,75 % du total – seraient **concernés** par cette problématique.

Cette spéculation peut amener des situations dites de « **pylônes orphelins** ». Ce phénomène apparaît selon la DGE lorsqu'un nouveau preneur de bail s'installe sur un terrain sur lequel étaient déjà installées des infrastructures. Dans ce cas, le prédécesseur est tenu de démonter l'antenne mobile, et le nouveau preneur construit de « *nouveaux pylônes [qui] restent ensuite inexploités sur le terrain* ». L'Arcep a également soulevé cette difficulté : « *il peut exister un risque d'interruption de la couverture mobile, au moins temporaire, lorsqu'un opérateur ne souhaite pas entrer en relation contractuelle avec le repreneur du bail et doit donc faire procéder au démontage d'une infrastructure et à son déménagement sur un nouveau terrain.* »

Cette situation est problématique à deux titres :

- les pylônes inutilisés sont une nuisance paysagère et une source d'artificialisation des sols inutile ;

- il peut en résulter **une baisse de la qualité de la couverture mobile**, voire l'apparition d'une « **zone blanche** », souvent en zone rurale. En effet, selon l'Arcep : « *Plusieurs cas de perte de couverture ont ainsi été signalés par les élus locaux à l'Autorité ces derniers mois* ».

Ce phénomène n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation précise. Des cas ont néanmoins été précisément identifiés. Ainsi, selon DGE, un **pylône** monté à **Heiligenberg** dans le Bas-Rhin est resté inexploité, ce qui a privé des usagers, situés sur environ 18 communes, de connectivité à la suite du démontage de l'antenne de téléphonie mobile existante à l'arrivée à échéance du bail de location du terrain. Un cas similaire a été identifié en milieu urbain à Brest, où un opérateur d'infrastructures a perdu 10 emplacements situés sur des toits d'immeubles.

Dans un contexte de rareté foncière, il n'est pas à exclure que ce phénomène puisse s'intensifier et devienne plus fréquent à l'avenir.

Face à cette situation, **l'article 33 de la loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France (dite loi « REEN »)** a créé un dispositif pour répondre à cet enjeu de la spéculation codifié à l'article L. 34-9-1-1 du code des postes et des communications électroniques.

En application de cet article, l'acquéreur ou le preneur d'un contrat de bail ou de réservation d'un terrain qu'il destine à l'édification de poteaux, pylônes ou de toute autre construction supportant des antennes d'émission ou de réception de signaux radioélectriques est tenu d'en **informer le maire ou le président de l'EPCI** et de **fournir un document attestant d'un mandat d'un opérateur**.

Cet encadrement devait permettre de **rationaliser l'utilisation de foncier** et de **parer au risque de spéculation** sur les terrains sur lesquels des infrastructures de télécommunications allaient être construites ainsi qu'à la possibilité que des infrastructures restent vacantes, car aucun utilisateur n'aurait été identifié au moment du lancement du projet.

En outre, l'article L. 245-17 du code de l'urbanisme prévoit que les **travaux** destinés à l'aménagement de terrains, à l'édification de poteaux, de pylônes ou de toute autre construction supportant des antennes d'émission ou de réception de signaux radioélectriques aux fins de fournir au public un service de communications électroniques **ne peuvent être réalisés avant, s'il y a lieu, l'information du maire ou du président de l'EPCI compétent**, en application de l'article L. 34-9-1-1 du code des postes et des communications électroniques.

Ces dispositions nécessaires ont une **efficacité perfectible**. En effet, **elles visent les terrains et non les emplacements des infrastructures**, ce qui exclut celles qui sont réalisées sur les toits de bâtiments. En outre, les terrains mentionnés sont généralement compris comme étant uniquement les **terrains nus** destinés à l'installation de pylônes, **ce qui ne prend pas en compte les cas**

de renouvellement de bail. La rédaction actuelle de l'article L. 34-9-1-1 du code des postes et des communications électroniques ne prend pas en compte non plus tous les **types de relations contractuelles** entre les propriétaires de terrain et l'opérateur d'infrastructures. Enfin, selon la DGE, la notion de **mandat de l'opérateur de téléphonie mobile ayant vocation à exploiter ces installations ne renvoie « à aucune réalité juridique concrète »**, ce qui rendrait nécessaire une clarification du dispositif.

2. Le texte proposé : supprimer le droit de retrait des décisions d'urbanisme favorables à la construction d'antennes-relais et renforcer le dispositif de lutte contre la spéculation foncière sur leurs emplacements

La première partie (I à III) de l'article 17 tend à **supprimer la possibilité pour l'autorité administrative compétente, à savoir les maires ou, selon les cas, les présidents d'EPCI, de retirer les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile avec leurs systèmes d'accroche et leurs locaux et installations techniques.**

Le I de l'article 17 insère un article L. 424-5-1 au sein du code de l'urbanisme afin de rétablir de façon pérenne l'impossibilité pour l'autorité administrative compétente de retirer une décision d'autorisation ou de non-opposition à l'implantation d'une antenne mobile, qui a été en vigueur de la fin de l'année 2018 au 31 décembre 2022 en application de l'article 222 de la loi ÉLAN. Le II abroge ledit article 222 de la loi ÉLAN. Le III précise que le I s'applique aux autorisations d'urbanisme délivrées ou obtenues à compter du premier jour du deuxième mois suivant la publication de la présente loi.

Ces dispositions ont pour **objectif d'assurer une sécurité juridique renforcée des projets d'implantation d'antennes mobiles**, dans la mesure où les autorisations et les décisions de non-opposition ayant été prises par l'autorité administrative compétente ne pourraient être retirées. **Seul un recours contentieux contre ces décisions resterait donc possible.**

La seconde partie de l'article 17 (IV) propose **une nouvelle rédaction de l'article L. 34-9-1-1 du code des postes et des communications électroniques.** Cette formulation **redéfinit le champ d'application de l'article**, qui concernerait toute personne qui, sans être elle-même opérateur de téléphonie mobile, se porte acquéreur ou conclut un contrat de bail, un contrat de cession de droits réels démembres, une convention d'occupation du domaine public ou devient titulaire d'un droit personnel portant sur la jouissance ou la réservation de tout emplacement accueillant ou destiné à accueillir une infrastructure supportant des antennes d'émission ou de réception de signaux radioélectriques aux fins de fournir au public un service de communications électroniques.

Cette rédaction tend à inclure **l'ensemble des modalités juridiques liant le propriétaire d'un terrain à la *tower company*.** Elle étend l'application

à **l'ensemble des emplacements** – et non seulement des terrains – sur lesquels sont installées des antennes téléphoniques, qu'ils accueillent déjà une infrastructure ou qu'ils sont destinés à l'accueillir.

Cette rédaction préserve bien **l'information par écrit du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent** avant la conclusion de contrat ou de la convention relative à l'emplacement dans le cas d'un emplacement qui accueille une telle infrastructure ou, dans le cas d'un emplacement destiné à accueillir une nouvelle infrastructure, au plus tard au moment du dépôt, par l'acquéreur, la partie à ce contrat ou à cette convention ou le titulaire de ces droits, de la demande d'autorisation d'urbanisme ou, lorsque cette dernière n'est pas requise, avant le commencement des travaux. **L'opérateur d'infrastructure est également tenu de joindre à cette information une attestation par laquelle un opérateur de téléphonie mobile s'engage à exploiter cette infrastructure d'accueil.**

Le texte proposé prévoit enfin la **nullité du contrat ou de la convention conclue si l'opérateur d'infrastructures ne respecte pas ses obligations**. Cette disposition est **d'ordre public**.

3. La position de la commission : une volonté bienvenue de simplification, mais dont il est nécessaire de mieux connaître les impacts et qui doit être approfondie

3.1. Une suppression précipitée du pouvoir de retirer la décision autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile faute de bilan de l'expérimentation menée à ce sujet

La **commission partage l'objectif du Gouvernement** d'assurer la sécurité juridique des projets d'implantation d'antennes-relais, et ainsi d'en réduire le coût et d'en accélérer le déploiement sur le territoire.

Elle n'est cependant **pas favorable à la suppression de la possibilité pour l'autorité administrative** compétente, à savoir les maires ou, selon les cas, les présidents d'EPCI, **de retirer les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile** avec leurs systèmes d'accroche et leurs locaux et installations techniques.

En effet, **cette disposition vise à pérenniser une expérimentation, introduite par l'article 222 de la loi « ÉLAN », qui était applicable jusqu'au 31 décembre 2022.**

Certes, ce dispositif va dans le sens de la sécurisation du déploiement des réseaux mobiles, mais, contrairement à ce que la loi ÉLAN prévoyait, **aucun bilan de l'expérimentation n'a été réalisé par le Gouvernement et remis au Parlement**. La commission regrette vivement que ce bilan n'ait pas été effectué. Comme l'a indiqué l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca) au rapporteur, **« les modifications apportées dans le projet de loi ébranlent une démarche qui**

semblait de nature à mieux appréhender l'impact réel d'une telle simplification, en permettant éventuellement de revenir sur un tel régime dérogatoire si les résultats n'apportaient pas les gains avancés ».

Cette expérimentation, mise en œuvre entre 2018 et 2022, a entraîné un changement de régime juridique, suivi d'un deuxième au 1^{er} janvier 2023, avec le retour au cadre juridique en vigueur avant l'expérimentation. Ce projet de loi pourrait aboutir à un troisième changement : il en résulte une **instabilité de la norme de droit** – contradictoire avec l'objectif de simplification –, qui aurait pu être évitée si le **Gouvernement avait mené un bilan de l'expérimentation dans les temps et en avait tiré les conséquences nécessaires avant le 31 décembre 2022.**

La **commission s'interroge donc sur la pertinence d'avoir recouru à une expérimentation si les résultats de cette dernière n'ont pas été analysés.** L'Avicca a ainsi indiqué au rapporteur qu'elle « *n'est malheureusement absolument pas en mesure de mesurer l'impact du dispositif expérimental de la loi ÉLAN, faute de données objectivement exploitables communiquées* ».

Il n'est pas de bonne pratique de **supprimer de façon pérenne une prérogative** dont bénéficient les **élus locaux**, sans que les effets de cette mesure n'aient fait l'objet d'une **véritable évaluation**. Pour l'Avicca, « *il appartient au pouvoir exécutif de donner à ses services centraux et déconcentrés les moyens pour mener à bien les travaux nécessaires à un rapport demandé par le Parlement, surtout quand celui-ci touche à une prérogative participant à un principe constitutionnel, la libre administration des collectivités territoriales* ».

La commission souligne par ailleurs le **caractère incomplet de l'étude d'impact**, qui, comme le **Conseil d'État** l'a noté dans son avis au présent projet de loi, **ne précise pas le nombre de retraits susceptibles d'être empêchés par cette mesure.**

En outre, la commission doute de la portée de ce dispositif introduit par la loi ÉLAN, au regard des éléments communiqués lors des travaux préparatoires des rapporteurs : **depuis le 1^{er} janvier 2023, seuls 3 % des décisions de non-opposition ou d'autorisation concernant des antennes de téléphonie mobile auraient fait l'objet d'un retrait.**

Ainsi, alors qu'il est nécessaire, dans le cadre d'un projet de loi de simplification, de **légiférer avec la plus grande prudence** afin que les mesures prises n'aient pas l'**effet inverse des objectifs voulus**, le **Gouvernement demande au Parlement de légiférer dans l'urgence et sans bénéficier d'une information suffisante, faute de disposer d'un bilan de l'expérimentation et d'une étude d'impact complète.**

Par conséquent, en l'espèce et, à **titre conservatoire, tant que le bilan de l'expérimentation n'a pas été formellement remis au Parlement, il n'est donc pas opportun de pérenniser le dispositif qui était prévu par la loi ÉLAN, visant à empêcher le retrait des décisions d'urbanisme favorables à l'implantation d'antennes-relais.**

Suivant les orientations du rapporteur, la commission a donc adopté cinq amendements identiques (COM-233, COM-335, COM-129, COM-365, COM-370) supprimant les quatre premiers alinéas de l'article 17.

3.2. *Un renforcement bienvenu du dispositif de lutte contre la spéculation foncière liée aux antennes-relais sous réserve de nécessaires ajustements*

Pour la commission, le dispositif proposé, qui a pour objectif d'assurer une meilleure effectivité de l'article L. 34-9-1-1 du code des postes et des communications électroniques, répond à l'objectif d'intérêt général d'assurer une couverture numérique exhaustive du territoire et de lutter contre les « zones blanches » tout en évitant l'apparition d'infrastructures redondantes.

Une telle redondance porterait en effet atteinte à la préservation de l'environnement et irait en particulier à l'encontre de l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols. L'Arcep a indiqué au rapporteur que ce dispositif « contribuera à s'assurer d'un maintien de la couverture numérique en cas de changement de l'occupant de l'emplacement ».

La commission a adopté quatre amendements du rapporteur clarifiant et renforçant l'effectivité du dispositif prévu au IV de l'article 17.

Pour la commission, il est nécessaire de renforcer l'effectivité de l'article 17, afin qu'il prenne en compte la situation existante, et pas uniquement les contrats futurs. La commission a donc adopté deux amendements identiques du rapporteur et de Patrick Chaize (COM-339 et COM-138) qui prévoient que les maires sont bien informés de l'existence des contrats et conventions conclus avant l'entrée en vigueur du texte, mais qui n'ont pas encore pris effet.

Certains contrats portant sur des emplacements accueillant actuellement des infrastructures de téléphonie mobile ont en effet été conclus en avance de phase par rapport à l'échéance du contrat actuellement en vigueur et ne prendront effet que dans plusieurs mois, voire plusieurs années. Il est donc essentiel de veiller à ce que les maires et présidents d'EPCI concernés soient bien informés de la conclusion de ces contrats ainsi que de l'engagement d'un opérateur mobile d'exploiter cette infrastructure. Une telle garantie permettrait de mieux prévenir la survenance de nouvelles zones blanches de téléphonie mobile dans les prochaines années.

La commission a précisé que la nullité des contrats ou des conventions liant l'opérateur d'infrastructures au propriétaire de l'emplacement en cas de non-respect du dispositif est absolue et de plein droit pour les contrats ou conventions portant sur des terrains accueillant actuellement des infrastructures mobiles passives (amendement COM-342 du rapporteur). L'objectif d'intérêt général de cette précision est d'éviter des démontages évitables d'infrastructures, et donc l'apparition de nouvelles zones blanches.

La commission a également cherché à **simplifier le dispositif** en prévoyant que **l'attestation d'engagement d'un opérateur de téléphonie mobile n'a pas à être fournie systématiquement par cet opérateur lui-même (amendement COM-341 du rapporteur)**. Si l'opérateur d'infrastructures dispose d'un tel document (par exemple un contrat le liant avec un opérateur mobile), il n'apparaît pas nécessaire de solliciter un autre document auprès de l'opérateur mobile.

Afin d'assurer la clarté et la proportionnalité du dispositif, la commission a adopté un amendement (COM-337) précisant son champ d'application, qui porte uniquement sur les **infrastructures destinées à la téléphonie mobile, et non à l'ensemble des communications électroniques**. La commission a également clarifié la rédaction du dispositif en remplaçant la notion d'« *emplacement destiné à accueillir une nouvelle infrastructure* » par celle, plus précise, d'« *emplacement n'accueillant plus et n'ayant pas déjà accueilli une telle infrastructure et destiné à en accueillir une nouvelle* ».

3.3. La nécessité de mieux appréhender la réalité des conditions tarifaires liant les opérateurs d'infrastructures et les propriétaires des terrains

Les **conditions tarifaires** dans lesquelles les **opérateurs d'infrastructures** louent des terrains sur lesquels sont déployées les antennes mobiles sont **hétérogènes** en fonction des territoires. Des situations dans lesquelles le **prix est anormalement bas**, fréquemment au détriment de collectivités territoriales qui possèdent l'emplacement, ont été portées à la connaissance du rapporteur.

Afin de répondre à cette problématique, la commission a adopté **deux amendements identiques du rapporteur et de Patrick Chaize (COM-139, COM-345)** qui prévoient que **l'Arcep recueille des informations à ce sujet, de sorte que les propriétaires, notamment les collectivités territoriales, disposent d'informations sur le montant du loyer qu'elles peuvent légitimement attendre en fonction de l'état du marché**.

3.4. La nécessité de simplifier le cadre d'installation des antennes-relais en zone littoral

L'installation d'antennes-relais en zone littorale est soumise au principe de continuité du bâti. En application de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, en effet, « *L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ».

Le Conseil d'État a considéré que cette disposition était applicable aux antennes-relais : « *le législateur a entendu ne permettre l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants et a limitativement énuméré les constructions, travaux, installations ou ouvrages pouvant néanmoins y être implantés sans respecter cette règle de continuité. L'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile comprenant une antenne-relais et ses systèmes d'accroche ainsi que, le cas échéant, les locaux ou installations*

techniques nécessaires à son fonctionnement n'est pas mentionnée au nombre de ces constructions. Par suite, elle doit être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité avec les agglomérations et villages existants »¹.

Or, ce cadre spécifique peut rendre complexe – et même parfois impossible – l'installation d'antennes, ce qui peut empêcher d'assurer la couverture mobile de certaines zones. Par conséquent, **la couverture de certaines « zones blanches » identifiées dans le cadre du dispositif du *New Deal Mobile* ne peut pas être assurée, en contradiction avec les objectifs de ce plan.** La Fédération française des télécoms (FFT) a indiqué au rapporteur que la construction d'installations est bloquée sur environ 200 sites à la suite de la prise par l'autorité administrative d'arrêtés s'opposant à la déclaration préalable en vue de l'implantation des infrastructures en application de la loi littoral. Elle a également indiqué que les déclarations préalables n'ont pas été déposées sur 584 sites pour les mêmes raisons. En comparaison, selon la FFT, 1064 sites en cours de déploiement rencontreraient des difficultés d'implantation non liées à la loi littoral.

Afin de répondre à cette difficulté, **la commission a adopté un amendement (COM-140) déposé par Patrick Chaize tendant mettre en œuvre une expérimentation de dérogation au principe de continuité du bâti défini par la loi littoral dans les communes volontaires dont tout ou partie du territoire est situé dans une zone identifiée dans le cadre du *New Deal Mobile* jusqu'au 31 décembre 2028.** Un bilan de cette expérimentation devra être réalisé avant le 1^{er} septembre 2028.

La commission a adopté l'article 17 **ainsi modifié.**

Article 18

Simplifier la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité

Cet article vise à simplifier la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité prévues dans le cadre de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC), dans l'objectif de favoriser un démarrage plus rapide des projets. Le code de l'environnement exige à l'heure actuelle une mise en œuvre effective de ces mesures pendant toute la durée des atteintes, c'est-à-dire dès le démarrage des travaux. Or, dans les cas de figure où la mise en œuvre des compensations environnementales s'avère longue et complexe, cette règle peut conduire à retarder la réalisation des projets, notamment industriels. En conséquence, le présent article propose de permettre, lorsque cela est approprié, un décalage temporel de la mise en œuvre de ces mesures. Sur proposition du rapporteur, la commission spéciale a sécurisé le dispositif en encadrant plus précisément le recours à cette dérogation.

¹ Conseil d'État, décision n° 449840, 11 juin 2021.

1. Compensation des atteintes à la biodiversité : une mise en œuvre strictement encadrée dans le temps, susceptibles de ralentir la réalisation des projets d'aménagement

1.1. La compensation des atteintes à la biodiversité : le « dernier maillon » de la séquence « éviter, réduire, compenser »

En 2016, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages¹ – dite « **loi biodiversité** » – a introduit dans le **code de l'environnement** une **obligation de prévention et de correction des atteintes à la biodiversité**. Ce principe, inscrit à l'article L. 110-1, se décline en **trois temps** (2° du II) : il implique d'**éviter les atteintes à la biodiversité** et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en **réduire la portée** ; enfin, en dernier lieu, de **compenser les atteintes** qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. Il est précisé qu'il « *doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité* ».

Ces trois étapes composent la **séquence « éviter, réduire, compenser »** (dite séquence « ERC ») ainsi consacrée, selon laquelle la compensation des atteintes à la biodiversité ne doit intervenir qu'en **dernier recours**, après avoir mis en œuvre toutes les mesures d'évitement et de réduction envisageables.

Ainsi que le rappelle l'**étude d'impact du projet de loi**, le droit de la compensation environnementale, consacré dès 1976, résulte de l'**agrégation de différents régimes de protection de l'environnement**, introduits à partir des années 1990 sous l'influence du droit européen. Ainsi, les projets d'aménagement concernés par l'**obligation de compensation** sont ceux soumis à **évaluation environnementale** (article L. 122-1 du code de l'environnement), au régime **Natura 2000** (articles L. 414-4 à L. 414-7 du même code), aux régimes relatifs aux **espèces protégées** (articles L. 411-1 à L. 411-3), à l'eau (L. 214-1 à 214-11), au **défrichement** (articles L. 341-1 à L. 342-1) et, plus généralement, les projets soumis au **principe d'action préventive et de correction** prévu à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

En pratique, lorsqu'un projet est soumis à la **réalisation d'une étude d'impact**, la séquence « ERC » doit être anticipée dès cette étape. L'étude d'impact produite par le maître d'ouvrage doit en effet comporter « *une description des caractéristiques du projet et des mesures envisagées pour éviter les incidences négatives notables probables sur l'environnement, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites* » (article L. 122-3 du code de l'environnement). La décision de l'autorité compétente d'autoriser un projet prend en considération cette étude d'impact et « *précise les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter les incidences négatives notables, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être réduites* » (article L. 122-1-1 du même code).

¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

1.2. Un encadrement temporel strict : l'obligation de mettre en œuvre les mesures de compensation dès le début des travaux

Les **règles** encadrant la **mise en œuvre des mesures de compensation environnementale** sont fixées par le chapitre III du titre VI du livre I^{er} du code de l'environnement (articles à 163-1 A à L. 163-5).

Le I de l'article L. 163-1 dispose que les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité :

- visent un **objectif d'absence de perte nette**, voire de **gain de biodiversité** ;
- doivent se traduire par une **obligation de résultats** ;
- ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction.

Surtout, il est indiqué que ces mesures doivent être effectives pendant toute la durée des atteintes à la biodiversité.

Le II de cet article précise les **trois modalités** de mise en œuvre de ces mesures :

- une mise en œuvre directement par la personne soumise à cette obligation ;
- une mise en place par un **opérateur de la compensation** – qui peut être une personne publique ou privée, à travers la conclusion d'un contrat avec la personne soumise à l'obligation ;
- l'acquisition d'unités de compensation, de restauration ou de renaturation dans le cadre d'un **site naturel de compensation, de restauration et de renaturation**, définis à l'article L. 163-1 A introduit par la loi de 2023 relative à l'industrie verte¹.

Ces modalités de compensation environnementales peuvent être mises en œuvre de façon **alternative** ou **cumulative**.

Il est également précisé que les mesures de compensation doivent respecter un **principe de proximité** : leur mise en œuvre doit se faire en priorité sur le **site endommagé** ou, à défaut, « *en proximité fonctionnelle avec celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne* ».

1.3. En l'état actuel des choses, un cadre juridique jugé trop rigide, à l'origine de retards dans la réalisation des projets

Le principe selon lequel les mesures de compensation environnementale doivent être « *effectives pendant toute la durée des travaux* » impose qu'elles soient mises en œuvre dès le début des travaux d'aménagement, afin d'**éviter toute perte nette de biodiversité**.

¹ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Or, ainsi que le souligne l'étude d'impact, une **mise en œuvre anticipée des mesures de compensation** est souvent **difficile**, en particulier pour les projets d'aménagement d'envergure. Les projets d'ampleur sont en effet souvent soumis à **plusieurs régimes de compensation**, ce qui induit une accumulation de procédures d'autorisation, le plus souvent auprès d'autorités administratives différentes.

À cette **complexité administrative** s'ajoute la **tension foncière**, qui rend souvent difficile l'identification des terrains nécessaires à la réalisation des mesures de compensation par les porteurs de projet. L'étude d'impact indique que cette situation « *peut entraîner des retards importants dans la mise en œuvre des projets, plans ou programmes concernés* », et que ces retards sont « *susceptibles d'entraîner un coût économique important pour les porteurs et de ce fait impactent la réalisation des projets et l'attractivité française* ».

Remis en janvier 2022, le rapport de Laurent Guillot intitulé « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France »¹ souligne la **difficulté**, pour les porteurs de projet, d'**anticiper les enjeux de compensation environnementale**.

D'une part, il indique que « *les porteurs de projet n'obtiennent qu'à un stade avancé du projet l'assurance de l'acceptation par l'administration des mesures compensatoires qu'ils proposent* » et qu'ils font face à « *une certaine hétérogénéité en matière d'élaboration des règles de compensation (en particulier des ratios de compensation) d'un service instructeur à l'autre, limitant la prévisibilité de l'arbitrage rendu* ».

D'autre part, le principe de proximité fonctionnelle accroît la concurrence entre les usages, dans un contexte de raréfaction du foncier disponible.

Partant de ces constats, **le rapport Guillot formule plusieurs propositions** pour mieux **anticiper, harmoniser et flexibiliser** les mesures de compensation environnementale, notamment :

- **renforcer la séquence « ERC » afin de rendre les mesures de compensation plus résiduelles**, en mettant à disposition du porteur de projet une information détaillée sur les risques environnementaux auxquels l'expose son projet et en lui proposant, le cas échéant, des sites d'implantation alternatifs ;

- **développer les possibilités de mise en œuvre anticipée des mesures de compensation environnementale**, en accroissant l'offre des sites naturels de compensation, devenus depuis la loi « industrie verte » de 2023 des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation ;

¹ *Rapport de Laurent Guillot intitulé « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France ».*

- **harmoniser les méthodes de calcul des mesures de compensation**, en diffusant davantage le guide visant à « Mettre en œuvre une approche standardisée du dimensionnement de la compensation élaboré par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), le commissariat général au développement durable (CGDD) et l'office français de la biodiversité (OFB) en juin 2021 ;

- **privilégier une approche souple du principe de « proximité » pour les grands ports maritimes**, en autorisant la mise en œuvre de mesures de compensation dans un périmètre plus large que le foncier détenu par le port, afin de préserver leur capacité de développement et de mieux tirer parti de l'attractivité industrielle et logistique de ces sites. Sur ce point, la **loi « industrie verte » de 2023** a apporté une **évolution bienvenue** en précisant, à l'article L. 163-1 du code de l'environnement, que le principe de proximité s'entend d'un point de vue **fonctionnel** : le caractère approprié d'un site de compensation s'apprécie donc au regard du **fonctionnement des composantes des milieux naturels** qui sont affectés¹, et non selon un strict critère de distance géographique.

2. L'assouplissement du calendrier de mise en œuvre des compensations environnementales pour les maîtres d'ouvrage

L'article 18 du projet de loi vise à modifier l'article L. 163-1 du code de l'environnement, de manière à permettre un **assouplissement** des délais de mise en œuvre des **mesures de compensation** des atteintes à la biodiversité par les porteurs de projets d'aménagement.

Il est proposé de modifier le second alinéa de l'article L. 163-1 du code de l'environnement pour autoriser des « pertes nettes intermédiaires » à titre dérogatoire, lorsqu'il n'est pas possible de les éviter dès le début des atteintes. Cette dérogation est toutefois encadrée :

- d'une part, ces **pertes nettes intermédiaires** éventuelles ne pourront être que **temporaires** et devront être compensées « *dans un délai raisonnable* ». L'étude d'impact du projet de loi précise que ce délai sera défini « *par voie d'instruction aux services* ». Le **Commissariat général au développement durable** (CGDD) a indiqué, lors des travaux préparatoires, que ce délai « *devra prendre en compte l'état initial du site qui accueillera la compensation, la difficulté de mise en œuvre des mesures envisagées et le temps de maturation de celles-ci.* » ;

- d'autre part, l'**objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité**, inscrit à l'article L. 100-1 du code de l'environnement, devra toujours être respecté, tout en étant appréhendé à une échelle temporelle plus souple (« à terme »).

¹ En pratique, les mesures de compensation doivent bénéficier aux populations d'espèces ou remplir des fonctions dans la même entité écologique (réseau d'habitats naturels ou bassin versant par exemple) que le site concerné par le projet.

Ainsi que le précise l'étude d'impact, l'objectif est « *un démarrage plus rapide des projets dans le cas où la mise en place préalable des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité [...] s'avère complexe en termes de disponibilité ou de maîtrise foncière et longue à mettre en œuvre* ». La direction générale des entreprises (DGE) indique que « *la mesure vise à permettre que la compensation se fasse effectivement mais dans un cadre temporel raisonnable adapté aux besoins du projet comme aux enjeux de biodiversité.* »

En tout état de cause, le plan de compensation devra quant à lui toujours être présenté et validé avant le début des travaux, dans la mesure où il s'attache à l'autorisation administrative nécessaire au lancement du projet.

Bien que cela ne soit pas mentionné dans l'étude d'impact du projet de loi, la rédaction proposée par l'article 18 vise en outre à **supprimer « l'obligation de résultats »** qui figure aujourd'hui à l'article L. 163-1 du code de l'environnement.

3. Une mesure de simplification bienvenue qui permettra d'accélérer la réalisation des projets, en maintenant les exigences de qualité de la compensation environnementale

La commission spéciale a accueilli **favorablement** le dispositif proposé par cet article, qui devrait permettre d'**accélérer la réalisation des projets, plans ou programmes par les entreprises**, notamment industrielles.

L'étude d'impact évalue à « **plusieurs mois** » le **temps ainsi gagné pour la réalisation de projets à fort impact économique**. Plus encore, sur certains sites sur lesquels la **mise en œuvre des mesures de compensation** peut s'avérer **particulièrement complexe** du fait de l'enchevêtrement des régimes de compensation et de la rareté du foncier notamment dans les zones industrialo-portuaires, cet assouplissement « *éviterait la dissuasion de l'installation de nombreux projets par crainte d'enlisement des délais dans la mise en œuvre des plans de compensation, sans pour autant réduire la qualité de celle-ci* ».

Ce dispositif, dans son objectif, pourrait s'avérer **complémentaire de l'article 15 de la loi « Industrie verte » de 2023**, qui a remplacé les « sites naturels de compensation » (SNC) par des « **sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation** » (SNCRR). Le dispositif des SNC, qui permettent de **réaliser des compensations environnementales de manière anticipée**¹, était jusqu'à alors très peu mis en œuvre (seul un SNC était agréé en 2023 selon le Gouvernement). Tout en conservant l'esprit de ce dispositif, la loi « industrie verte » a **élargi les fonctionnalités** de ces sites au-delà de la mise en œuvre de la séquence « ERC » afin de renforcer leur modèle financier et, ainsi, d'**encourager leur déploiement**.

¹ Ces sites étaient dédiés à la réalisation d'opérations de restauration de la biodiversité ; le gain écologique induit devait ensuite être identifié par des unités de compensation, susceptibles d'être acquises par des porteurs de projet.

L'article 18 du projet de loi devrait permettre, hors SNCRR, de ne pas retarder le lancement des projets lorsque les mesures de compensation ne peuvent être mises en œuvre de façon immédiate. **Cela semble d'autant plus opportun que le développement de l'offre de SNCRR nécessitera certains délais et qu'elle ne couvrira vraisemblablement pas toute la demande de compensation.**

Au cours des travaux préparatoires, la **suppression de l'obligation de résultats des mesures de compensation environnementale**, prévue par l'article 18, a suscité des **interrogations** voire des **inquiétudes auprès de certains acteurs**.

L'**Office français de la biodiversité (OFB)** considère notamment que cette obligation *« s'impose au regard des incertitudes qu'accompagnent toujours la mise en œuvre de travaux de génie écologique. Le risque d'échec est bien connu des experts en charge de la restauration ou renaturation des milieux naturels, au point qu'il est intégré dans la majorité des méthodes internationales de dimensionnement de la compensation »* et que *« supprimer cette obligation de résultat empêcherait toute possibilité d'ajuster le génie écologique mis en œuvre en cas d'absence de résultat ou d'objectifs non atteints ou partiellement atteints. »*

Interrogé à ce sujet, le CGDD a néanmoins précisé que **ce retrait visait à apporter de la souplesse dans la mise en œuvre des mesures de compensation**, notamment quand celle-ci est étalée dans le temps et que, en tout état de cause, *« ce retrait ne vise en aucune façon à permettre que ces mesures ne soient pas pleinement et de manière satisfaisante mises en œuvre »*. La DGE souligne en outre la **difficulté à anticiper les résultats des mesures de compensation environnementale**, compte tenu de la complexité des **travaux de génie écologique**. Dans ce contexte, l'obligation de résultats peut être source de rigidités et d'incertitudes pour les porteurs de projet. Elle précise que *« l'écriture ne vise en aucune façon à permettre que ces mesures ne soit pas effectivement mises en œuvre de manière satisfaisante et dans le respect des obligations de compensation prescrites au porteur de projet. »*

La commission a validé l'article 18, assorti d'**un amendement**, sur la proposition du rapporteur, visant à **mieux encadrer le dispositif proposé**.

Si le dispositif initial prévoit que les mesures de compensation environnementale visent à éviter les pertes nettes de biodiversité pendant toute la durée des atteintes, il ouvre la possibilité, **« à défaut »**, de compenser dans un **délai raisonnable** d'éventuelles **pertes nettes intermédiaires**. Or, les **critères** pouvant **justifier de retarder** la mise en œuvre des mesures de compensation **ne sont pas précisés dans l'article**, ce qui peut induire une **large marge d'appréciation** pour les porteurs de projet. Ainsi que l'a relevé l'OFB, la rédaction initiale pourrait ainsi conduire à réduire *« la portée normative de l'obligation de compensation en admettant qu'elle puisse être repoussée pour des motifs autres que ceux liés à la faisabilité des mesures de compensation »*.

Dès lors, l'**amendement COM-347** vise à préciser les **motifs** permettant de **justifier un décalage dans le temps de la mise en œuvre des mesures de compensation** : il s'agit de ceux, mentionnés dans l'étude d'impact, liés à la **longueur** et à la **complexité** de la **mise en œuvre des**

mesures de compensation, notamment du fait de difficultés à **mobiliser du foncier**. Cette modification permet de mieux sécuriser juridiquement le dispositif et de faciliter le travail des services instructeurs, tout en préservant l'objectif de simplification visé.

La commission a adopté l'article 18 **ainsi modifié**.

TITRE VIII SIMPLIFIER POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE DE NOTRE ÉCONOMIE

Article 19

Modification de certaines procédures prévues par le code minier

Cet article vise à modifier huit procédures prévues par le code minier, réformé en 2021-2022 :

- la modification de l'analyse environnementale, économique et sociale, avec la suppression d'avis (avis environnemental, avis économique et social et avis de certaines collectivités territoriales) et la modification de consultations (enquête publique et participation électronique) ;

- la prolongation exceptionnelle (pour trois ans) d'un permis exclusif de recherches (au-delà de 15 ans) sans nouvelle analyse environnementale, économique et sociale, ni mise en concurrence, ni réduction de surface, ni participation du public ;

- la modification du règlement d'un désaccord sur l'octroi d'un permis de recherches ou d'une concession par le ministre chargé des mines, avec la suppression de l'avis du conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies ;

- la modification de l'arrêt des travaux, avec l'introduction d'une possibilité de conversion des installations d'exploration ou d'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux ou des installations indispensables à la mine pour le stockage géologique du dioxyde de carbone ;

- la modification du règlement d'un désaccord sur l'octroi d'un titre minier ou d'une concession de stockage géologique de dioxyde de carbone par le ministre chargé des mines, avec la suppression de l'avis du conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies ;

- la suppression du contrat d'occupation du domaine public ou privé de l'État liant le détenteur d'un titre minier ou d'une autorisation d'exploitation avec le gestionnaire de ce domaine, dans les départements et régions d'outre-mer ;

- la suppression de l'accord du gestionnaire du domaine public ou privé de l'État pour la délivrance d'une autorisation d'exploitation, et l'intégration de l'autorisation d'occupation du domaine public dans cette autorisation, dans les départements et régions d'outre-mer ;

- la suppression de l'accord du gestionnaire du domaine public ou privé de l'État pour la délivrance d'une autorisation de recherches minière, et l'intégration de l'autorisation d'occupation du domaine public dans cette autorisation, en Guyane.

Sans être opposée à ces ajustements, qui auraient dû être présentés lors de la dernière réforme, dans un souci de transparence et d'équilibre, la commission spéciale a souhaité recalibrer certains d'entre eux.

Aussi a-t-elle adopté un amendement (COM-348), présenté par le rapporteur.

Premièrement, l'amendement propose de consolider l'analyse environnementale, économique et sociale :

- en ajoutant une disposition manquante s'agissant de l'application de cette analyse au cas des concessions et de la possibilité pour le porteur de projet de répondre aux avis environnementaux et économiques et sociaux dans ce cadre ;

- en rétablissant la possibilité, pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements concernés, d'émettre un avis sur les demandes de concession et celles de permis de recherches ;

- en permettant au porteur de projet d'opter pour le régime souhaité afin d'éviter un vide juridique, entre l'entrée en vigueur de la réforme du code minier de 2021-2022 - au 1er juillet 2024 - et celle des modifications proposées par le projet de loi - sans doute plus tardive.

Deuxièmement, l'amendement tend à consolider la prolongation exceptionnelle des permis de recherches :

- en rétablissant une analyse environnementale, économique et sociale et une participation du public, dans la mesure où ces étapes permettent notamment aux collectivités territoriales et à leurs groupements de faire valoir leur point de vue ;

- en réservant l'application du principe « silence vaut acceptation » aux seules prolongations de permis de recherches de substances autres que les hydrocarbures.

Enfin, l'amendement prévoit de réintégrer, sous une forme plus souple, le rôle de l'Office national des forêts (ONF), dans la procédure d'autorisation de recherches minières en Guyane :

- d'une part, il confirme la suppression de son accord préalable ;

- d'autre part, il maintient la fixation par lui de conditions d'occupation du domaine dans le cadre d'un contrat avec le titulaire de l'autorisation d'exploitation ;

- enfin, il introduit un délai de 2 mois pour la mise en œuvre de ce contrat, de sorte que cette procédure ne soit pas bloquante pour l'instruction du projet d'ensemble.

1. La situation actuelle – Un code du minier réformé par une habilitation à légiférer par ordonnance mais aussi par plusieurs articles « en dur » dans le cadre de la loi « Climat-Résilience » de 2021.

1.1. *La loi « Climat-Résilience » a procédé à la réforme du code minier, par le biais d'une habilitation à légiférer par ordonnance mais aussi de plusieurs articles « en dur ».*

L'**article 81** a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour procéder à la réforme du code minier.

Les ordonnances devaient être prises dans un délai de 15 mois à compter de la publication de la loi « Climat-Résilience ». Un projet de loi de ratification devait être déposé dans un délai de 3 mois à compter de la publication de chacune des ordonnances. La mise en œuvre de ces ordonnances devait faire l'objet d'une présentation par le Gouvernement, au plus tard un an après leur publication, devant les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

À l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », **le rapporteur pour la commission des affaires économiques Daniel Gremillet** avait souhaité supprimer 15 habilitations à légiférer par ordonnances et inscrire dans le corps du texte 6 dispositions :

- le **caractère d'intérêt général de la gestion et de la valorisation des substances et des usages du sous-sol et l'administration de ces substances par l'État ou les collectivités territoriales** (article L. 100-3 du code minier créé par l'article 67 de la loi « Climat-Résilience ») ;

- **l'exigence de proportionnalité des modalités d'instruction des demandes et d'information, de consultation et de participation** (article L. 114-4 du code minier créé par le même article) ;

- **l'exigence d'information des collectivités territoriales ou de leurs groupements** des demandes de titres miniers déposées et des candidats retenus au terme d'une procédure de mise en concurrence sur leur territoire (article L. 114-5 du code minier créé par le même article) ;

- le **registre national minier**, numérique et cartographique (article L. 113-4 du code minier créé par l'article 68) ;

- le **dossier de reconversion** des concessions (article L. 111-12-1 du code minier créé par l'article 80) ;

- le **droit de suite** permettant au titulaire d'un permis de recherches de présenter, sans mise en concurrence, une demande de concession à l'intérieur du périmètre et pour les substances de ce permis (article L. 136-2 du code minier créé par l'article 67 devenu article L. 142-4).

De plus, **le rapporteur avait voulu réduire les délais d'habilitation** (de 18 à 15 mois) **et de dépôt** (de 6 à 3 mois) **et prévoir une présentation de la**

mise en œuvre des ordonnances devant les commissions parlementaires compétentes, de manière à borner autant que de possible la latitude du Gouvernement.

Enfin, le rapport Daniel Gremillet avait examiné plusieurs articles « en dur » :

- **L'article 67** sur la définition des principes généraux de la propriété et de la gestion des substances assujettis au régime légal des mines, l'introduction d'une analyse environnementale, économique et sociale, l'application d'un régime de plein contentieux, le maintien d'un droit de suite, l'exigence de proportionnalité et de consultation, l'introduction d'une phase de développement pour les gîtes géothermiques et les stockages souterrains ;

- **L'article 69** sur l'habilitation des inspecteurs de l'environnement, des agents de l'Office national des forêts (ONF) et des agents des réserves naturelles nationales (RNN) à constater les infractions au code minier dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ;

- **L'article 71** sur l'application de la peine d'interdiction du territoire français à l'encontre de tout étranger coupable de certaines infractions prévues par le code minier, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ;

- **L'article 72** sur la modification de la possibilité de différer le départ de la garde à vue ou de la retenue douanière, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ;

- **L'article 74** sur l'accompagnement des demandes d'autorisation et de travaux de recherches ou d'exploitation relatives aux gîtes géothermiques d'un mémoire précisant les mesures déjà mises en œuvre ou celles envisagées pour connaître la géologie du sous-sol ;

- **L'article 77** sur l'octroi aux auxiliaires de police judiciaire de pouvoirs en termes de contrôles, de vérification ou de relevés d'identités, dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ;

- **L'article 78** sur l'exigence de présentation d'un permis, d'une autorisation ou d'un titre pour les matériels des transporteurs fluviaux utilisés pour dans le cadre d'une exploitation aurifère ;

- **L'article 79** sur l'institution d'un registre destiné à enregistrer, en Guyane, la production et le transfert de l'or sous toutes ses formes ;

- **L'article 80** sur la recodification de l'obligation, pour les exploitants de concessions d'hydrocarbures, de présenter un dossier de reconversion de ces concessions, cinq ans avant leur fin.

Une fois le texte adopté, **le Conseil constitutionnel**, dans sa décision du 13 août 2021¹, **a censuré l'extension d'une habilitation à légiférer par ordonnance** par un amendement parlementaire, à raison de la méconnaissance de l'article 38 de la Constitution.

En effet, une référence à « *la traçabilité du tungstène, de l'étain et du tantale* » avait été ajoutée à l'habilitation portant sur le registre d'or (c du 4° du I) par un tel amendement à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Depuis lors, **5 ordonnances ont été publiées :**

- **l'ordonnance n° 2022-534 du 13 avril 2022** relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers ;

- **l'ordonnance n° 2022-535 du 13 avril 2022** relative au dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers ;

- **l'ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022** modifiant le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier ;

- **l'ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022** relative à l'adaptation outre-mer du code minier ;

- **l'ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022** portant diverses dispositions relatives au code minier.

Un projet de loi ratifiant les quatre premières ordonnances a été déposé au Sénat le 20 avril 2022. De plus, **un projet de loi ratifiant la dernière ordonnance a été déposé** au Sénat le 4 janvier 2023.

Si la publication des ordonnances et le dépôt de leur projet de loi de ratification sont intervenus dans les délais prévus, le Gouvernement n'a pas présenté la mise en œuvre de ces ordonnances, alors que l'article 81 dispose que « *la mise en œuvre des ordonnances mentionnées aux I et II fait l'objet d'une présentation par le Gouvernement, au plus tard un an après leur publication, devant les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.* »

De plus, **deux habilitations n'ont pas été couvertes par les différentes ordonnances** : d'une part, la définition des modalités de fonctionnement du registre national minier, numérique et cartographique (b du 1° du I de l'article 81) ; d'autre part, la révision des obligations auxquelles sont tenus les opérateurs en matière de traçabilité de l'or (b du 4° du même I).

Cela peut s'expliquer par le fait que le registre national minier et le registre d'or en Guyane ont été inscrits directement dans la loi (articles 68 et 79).

¹ Décision n°2021-825 DC du 13 août 2021.

1.2. Plusieurs procédures permettent aujourd'hui l'exploration et l'exploitation minières en France hexagonale, comme dans les territoires ultramarins.

L'**article 114-2 du code minier**, issu de l'article 67 de la loi « Climat-Résilience », du 22 août de 2021¹, et de l'ordonnance n°2022-1423 du 10 novembre 2022², prévoit l'analyse environnementale, économique et sociale.

Le I définit cette analyse comme un processus constitué de l'élaboration, par le demandeur du titre, d'un mémoire environnemental, économique et social pour les recherches ou d'une étude de faisabilité environnementale, économique et sociale pour l'exploitation, de la réalisation des consultations prévues au présent article ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour prendre la décision, de l'ensemble des informations présentées dans le mémoire ou l'étude de faisabilité et des informations reçues dans le cadre desdites consultations et des réponses données par le demandeur.

Il précise que cette analyse présente les enjeux environnementaux, économiques et sociaux que représente le projet minier pour le territoire sur lequel il est envisagé et permet d'apprécier comment il s'inscrit dans la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol prévue par le présent code. Cette analyse doit permettre à l'autorité compétente de définir les conditions auxquelles l'activité de recherches ou d'exploitation devra être soumise ainsi que, le cas échéant, les obligations imposées dans le cahier des charges mentionné à l'article L. 114-3.

Le II prévoit que le mémoire ou l'étude de faisabilité font l'objet d'un avis environnemental de la formation d'autorité environnemental du Conseil général de l'environnement et du développement durable et d'un avis économique et social du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. Ces avis font l'objet d'une réponse écrite de la part du demandeur.

Le III prévoit que le dossier de demande d'octroi, d'extension d'un permis exclusif de recherches ou le dossier de demande d'octroi, de prolongation ou d'extension d'une concession, comprenant le mémoire ou l'étude de faisabilité, les avis mentionnés au II et la réponse écrite du demandeur à ces avis sont transmis pour avis au représentant de l'État dans le département ainsi qu'aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, au conseil départemental, au conseil régional, aux collectivités à statut particulier ou aux collectivités d'outre-mer concernées par le projet minier.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 67).

² Ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022 portant diverses dispositions relatives au code minier.

Il précise que les avis des collectivités territoriales ou groupements mentionnés au premier alinéa du présent III, dès leur adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations énoncées dans le délai fixé par décret en Conseil d'État sont mis à la disposition du public sur le site internet de la préfecture du département.

Le IV prévoit que le demandeur met à la disposition du public, sur un site internet, son dossier de demande, éventuellement expurgé des informations couvertes par son droit d'inventeur ou de propriété industrielle, ainsi que sa réponse écrite aux avis prévus au II, avant l'ouverture de la consultation du public ou de l'enquête publique réalisées conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

L'article 142-2-1 du code minier, issu de l'ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022¹, dispose que la validité d'un permis exclusif de recherches peut être prolongée à une ou plusieurs reprises à condition que la durée totale accordée n'excède pas quinze ans.

L'article 152-2 du code minier, issu de l'ordonnance n°2022-1423 du 10 novembre 2022², dispose que, sous réserve des dispositions de l'article L. 124-1-4 du même code³, un permis exclusif de recherches ou une concession recouvrant, partiellement ou totalement, le périmètre d'un titre minier existant ne peut être délivré que pour la recherche ou l'exploitation d'autres substances que celles correspondant au titre existant.

Il précise que le titre est accordé, lorsque le détenteur du titre minier déjà attribué auquel il se superpose y donne son consentement. À défaut de ce consentement, le désaccord est tranché par le ministre chargé des mines, après avis du conseil général de l'économie de l'industrie et des technologies.

L'article 163-11 du code minier, issu de l'article 5 de la loi « Hydrocarbures », du 30 décembre 2017⁴, prévoit que l'explorateur ou l'exploitant est tenu de remettre aux collectivités intéressées ou aux établissements publics de coopération intercommunale compétents les installations hydrauliques que ces personnes publiques estiment nécessaires ou utiles à l'assainissement, à la distribution de l'eau ou à la maîtrise des eaux pluviales, de ruissellement et souterraines. Les droits et obligations afférents à ces installations sont transférés avec elles.

Il précise que les installations hydrauliques nécessaires à la sécurité sont transférées à leur demande aux personnes publiques énumérées précédemment dans les mêmes conditions. Ce transfert est approuvé par l'autorité administrative. Il est assorti du versement par l'exploitant d'une

¹ Ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022 portant diverses dispositions relatives au code minier.

² Idem.

³ Cet article porte sur l'existence d'une connexion hydraulique directe entre les gîtes géothermiques.

⁴ 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 (article 5).

somme correspondant au coût estimé des dix premières années de fonctionnement de ces installations et dont le montant est arrêté par l'autorité administrative.

Il précise que les litiges auxquels donne lieu l'application de l'article 163-11 du code minier sont réglés comme en matière de travaux publics.

Enfin, l'article prévoit, qu'en vue de leur utilisation pour d'autres usages du sous-sol, les installations d'exploration ou d'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux ainsi que les installations indispensables à la mine, au sens des articles L. 153-3 et L. 153-15 du même code, peuvent être converties ou cédées, en concertation et après avis des collectivités territoriales concernées, par l'explorateur ou l'exploitant à d'autres personnes publiques ou privées. Ce transfert s'accompagne du transfert des droits et obligations relatifs aux installations transférées mentionnés au titre V du livre Ier du même code¹. Il est approuvé par l'autorité administrative, sous réserve de l'exécution par le cédant de la procédure d'arrêt de travaux pour toutes les installations non nécessaires au nouvel usage projeté et sous réserve de l'octroi préalable d'un titre minier pour ce nouvel usage.

L'article 252-1 du code minier, issu de l'ordonnance n°2011-91 du 20 janvier 2011², prise en application de la loi « Simplification » du 12 mai 2009³, dispose que, si les formations souterraines recherchées sont déjà couvertes par des titres miniers ou une concession de stockage géologique de dioxyde de carbone, les recherches sont entreprises avec le consentement des détenteurs de ces titres miniers ou du détenteur de la concession de stockage géologique de dioxyde de carbone. À défaut, le désaccord est tranché par le ministre chargé des mines, après avis du conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

L'article 611-1-2 du code minier, issu de l'ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022⁴, dispose qu'à terre, sur le domaine public ou privé de l'État, le titre minier ou l'autorisation d'exploitation prévue à l'article L. 611-1 du même code vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée.

Il précise que les conditions d'occupation du domaine et de rémunération sont fixées par contrat conclu avec le gestionnaire.

L'article 611-2-3 du code minier, issu de l'ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022⁵, dispose que la délivrance de l'autorisation est subordonnée à l'accord préalable, selon le cas, du propriétaire de la surface ou du

¹ Ce titre porte sur les droits et obligations liés à l'activité minière.

² Ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier (annexe).

³ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (article 92).

⁴ Ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022 relative à l'adaptation outre-mer du code minier.

⁵ Idem.

gestionnaire du domaine public et privé de l'État ou de la collectivité territoriale.

Il précise que, sur le domaine, public ou privé, de l'État ou d'une collectivité territoriale :

- la demande de délivrance d'une autorisation d'exploitation est soumise à une mise en concurrence, sauf si elle fait suite à une phase de prospection minière conduite par le demandeur ;

- la demande de renouvellement d'une autorisation d'exploitation est soumise à concurrence lorsque sont remplies les conditions définies à l'article L. 142-4 du même code¹.

L'article dispose que la procédure de sélection est organisée par l'autorité compétente pour délivrer ou renouveler l'autorisation d'exploitation. Elle est conduite dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des demandeurs.

Il ajoute que l'examen par l'autorité compétente des demandes issues de la mise en concurrence se fonde sur des critères objectifs, non discriminatoires et liés à l'objet de la mise en concurrence, tirés, notamment, de la qualité technique du projet, de ses performances en matière de protection de l'environnement et de son efficacité.

Enfin, l'article précise que, outre les conditions d'exécution de l'exploitation prévues à l'article L. 611-13 du même code², l'autorité compétente peut définir des conditions qui prennent en compte des considérations à caractère social ou environnemental et poursuivent des objectifs de développement durable conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces conditions d'exécution ne peuvent avoir d'effet discriminatoire entre les demandeurs intéressés. Elles sont portées à leur connaissance.

¹ *Cet article dispose que* : « La prolongation d'une concession est accordée par décret. Elle est précédée d'une mise en concurrence en cas d'absence, d'insuffisance d'exploitation ou de prise en compte des intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 au cours de la période précédente ou si l'exploitant propose une prolongation selon des techniques ne répondant pas aux exigences posées à l'article L. 161-2 ou si le gîte peut faire l'objet d'une autre exploitation conformément aux objectifs de la politique nationale définie à l'article L. 100-4. L'instruction de la demande comporte une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. »

² *Cet article dispose que* : « L'acte autorisant l'exploitation, qui peut à cet égard être complétée à tout moment, fixe les conditions particulières dans lesquelles les travaux sont entrepris, exécutés et arrêtés dans le respect des intérêts mentionnés aux articles L. 161-1 et des obligations énoncées à l'article L. 161-2. L'autorisation définit, pour les travaux mentionnés à l'article L. 162-2, le montant et les modalités de constitution des garanties financières ainsi que les modalités d'actualisation de ce montant. Un décret en Conseil d'État définit la nature des garanties pouvant être constituées et les règles de fixation de leur montant. »

L'article 621-22 du code minier, issu de l'ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022¹ précise que la délivrance de l'autorisation de recherches minières, après mise en concurrence de la demande initiale, est subordonnée à l'accord préalable du service chargé de la gestion du domaine public ou privé de l'État.

Il précise que sa durée ne peut excéder deux ans.

2. Le dispositif envisagé – La modification de huit procédures prévues par le code minier.

2.1. L'article 19 du projet de loi prévoit de modifier huit procédures prévues par le code minier.

Tout d'abord, à l'article L. 114-2 du code minier, l'article supprime les modalités fixées aux II à IV pour les remplacer par les dispositions suivantes :

« Cette demande, complétée de l'ensemble des avis susmentionnés et, le cas échéant, expurgée des informations couvertes par le droit d'inventeur ou de propriété industrielle du demandeur, fait l'objet d'une enquête publique réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement².

III. – La demande d'octroi, de prolongation ou d'extension d'un permis exclusif de recherches comportant le mémoire environnemental, économique et social mentionné au I est soumise pour avis aux collectivités territoriales intéressées par le projet minier et à leurs groupements, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Cette demande, le cas échéant expurgée des informations couvertes par le droit d'inventeur ou de propriété industrielle du demandeur, fait l'objet d'une participation du public réalisée conformément aux dispositions de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement³. »

L'article L. 142-2-1 du code minier est complété par trois alinéas :

« Par dérogation, en cas de circonstances exceptionnelles liées à des aléas de la recherche minière, indépendants du titulaire du titre, entravant la mise en œuvre du programme de travaux arrêté lors de la délivrance du titre ou lors de la dernière période de prolongation, dûment justifiées par le titulaire, la validité d'un permis exclusif de recherches peut être prolongée au-delà de cette durée maximale de quinze ans.

Cette prolongation exceptionnelle, d'au plus trois ans, est accordée sans nouvelle analyse environnementale, économique et sociale, par dérogation aux dispositions de l'article L. 114-1⁴, ni nouvelle mise en concurrence, ni réduction de surface, ni nouvelle procédure de participation du public.

¹ Ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022 portant diverses dispositions relatives au code minier.

² Ce titre porte sur la mise en œuvre de l'enquête publique notamment.

³ Cet article porte sur la mise à disposition du public par voie électronique.

⁴ Cet article dispose que : « L'octroi, la prolongation et l'extension d'un permis exclusif de recherches ainsi que l'octroi, la prolongation et l'extension d'une concession sont précédés d'une analyse environnementale, économique et sociale ».

La demande est adressée par le titulaire du permis à l'autorité compétente avant la date d'expiration du titre dans un délai fixé par voie réglementaire. Le délai à l'issue duquel le silence gardé par cette autorité vaut acceptation de la demande est déterminé par voie réglementaire. »

L'article L. 152-2 du code minier est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le titre est accordé, lorsque le détenteur du titre minier déjà attribué auquel il se superpose y donne son accord. Si, dans un délai fixé par voie réglementaire, un accord exprès n'est pas donné ou que le silence est gardé par le titulaire de ce titre, le désaccord est tranché par le ministre chargé des mines. »

L'article L. 163-11 du code minier est complété pour prévoir que les installations d'exploration ou d'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux ainsi que les installations indispensables à la mine peuvent être converties ou cédées, en concertation et après avis des collectivités territoriales concernées, par l'explorateur ou l'exploitant à d'autres personnes publiques ou privés en vue de leur utilisation pour d'autres usages du sous-sol régis « pour les usages mentionnés aux sections 5 et 6 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement »¹ et sous réserve de l'octroi de l'octroi préalable « d'un titre relatif au stockage géologique de dioxyde de carbone ».

L'article L. 252-1 du code minier est modifié pour prévoir que si les formations souterraines recherchées sont déjà couvertes par des titres miniers ou une concession de stockage géologique de dioxyde de carbone, les recherches sont entreprises « avec l'accord » des détenteurs de ces titres miniers ou du détenteur de la concession de stockage géologique de dioxyde de carbone. et que « si, dans un délai fixé par voie réglementaire, un accord exprès n'est pas donné ou que le silence est gardé par le titulaire de ce titre, le désaccord est tranché par le ministre chargé des mines. ».

L'article L. 611-1-2 du code minier est remplacé par les dispositions suivantes :

« À terre, sur le domaine public ou privé de l'État, le titre minier ou l'autorisation d'exploitation prévue à l'article L. 611-1 vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée et fixe les conditions d'occupation de l'emprise en cause ainsi que la redevance domaniale due au gestionnaire. »

Le premier alinéa de l'article L. 611-2-3 est remplacé par les dispositions suivantes :

« La délivrance de l'autorisation est subordonnée à l'accord préalable, selon le cas, du propriétaire de la surface ou du gestionnaire du domaine public et privé de la collectivité territoriale. L'acte octroyant l'autorisation d'exploitation sur le domaine public ou privé de l'État vaut, pour sa durée, autorisation d'occupation de ce domaine. »

¹ Ces sections portent respectivement sur la recherche de formations souterraines aptes au stockage géologique du dioxyde de carbone et sur le stockage géologique de dioxyde de carbone et l'accès des tiers.

L'article L. 621-22 du code minier est remplacé par les dispositions suivantes :

« La délivrance de l'autorisation de recherches minières est accordée après mise en concurrence de la demande initiale et vaut autorisation d'occupation du domaine public ou privé de l'État. Sa durée ne peut excéder deux ans. »

2.2. *L'article 19 n'a pas soulevé de difficulté particulière, dans l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi*

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État n'a pas soulevé de difficultés d'ordre constitutionnel ou conventionnel s'agissant des dispositions proposées mais a regretté ne pas avoir été en mesure de se pencher sur les mesures relatives aux Outre-mer, dans la mesure où le délai de consultation des collectivités de Guadeloupe, Martinique et Guyane n'était pas expiré :

« 44. Le projet de loi modifie le code minier afin d'accélérer la procédure de délivrance des permis exclusifs de recherches minières, de permettre l'octroi d'une prolongation exceptionnelle de la durée de ces permis, de clarifier les dispositions permettant au ministre chargé des mines de trancher les désaccords entre le demandeur d'un titre minier et le titulaire d'un titre existant auquel viendrait se superposer le titre sollicité, et d'intégrer le stockage souterrain de dioxyde de carbone parmi les usages auxquels des puits d'hydrocarbures peuvent être affectés.

45. Le Conseil d'État estime que, sous réserve de modifications rédactionnelles qui ont recueilli l'accord du Gouvernement et de la nécessité d'adapter, en conséquence, l'étude d'impact, ces dispositions, qui ne méconnaissent aucune norme constitutionnelle ou conventionnelle, n'appellent pas d'observations particulières.

46. En revanche, il ne peut examiner les dispositions du projet de loi modifiant divers articles du code minier relatifs à l'outre-mer, dans leur rédaction applicable à compter du 1er juillet 2024, afin de prévoir que les autorisations préfectorales d'exploration ou d'exploitation de mines, ainsi que les autorisations de recherches minières, propres à l'outre-mer, valent autorisation d'occupation du domaine public ou privé de l'État.

47. Il constate, en effet avec regret, que le délai accordé au conseil départemental de la Guadeloupe, au conseil régional de la Guadeloupe, à l'assemblée de Martinique et à l'assemblée de Guyane pour se prononcer sur ces dispositions, qui constituent des adaptations applicables aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution et requièrent, comme telles, que les organes compétents des collectivités concernées soient consultés préalablement à l'examen du projet de loi par le Conseil d'État, n'est pas expiré. »

3. La position de la commission - Des simplifications des procédures prévues par le code minier intéressantes, dont certaines nécessitent néanmoins d'être recalibrées, au regard de leur impact sur le dialogue territorial et leur articulation avec la politique énergétique ou environnementale nationale.

3.1. Très techniques, les ajustements proposés modifient huit procédures prévues par le code minier.

Ces ajustements concernent :

- la modification de l'analyse environnementale, économique et sociale, avec la suppression d'avis (avis environnemental, avis économique et social et avis de certaines collectivités territoriales) et la modification de consultations (enquête publique et participation électronique) (article L. 114-2 du code minier) ;

- la prolongation exceptionnelle (pour trois ans) d'un permis exclusif de recherches (au-delà de 15 ans) sans nouvelle analyse environnementale, économique et sociale, ni mise en concurrence, ni réduction de surface, ni participation du public (article L. 142-2-1 du même code) ;

- la modification du règlement d'un désaccord sur l'octroi d'un permis de recherches ou d'une concession par le ministre chargé des mines, avec la suppression de l'avis du conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies (article 152-2 du même code) ;

- la modification de l'arrêt des travaux, avec l'introduction d'une possibilité de conversion des installations d'exploration ou d'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux ou des installations indispensables à la mine pour le stockage géologique du dioxyde de carbone (article 163-11 du même code) ;

- la modification du règlement d'un désaccord sur l'octroi d'un titre minier ou d'une concession de stockage géologique de dioxyde de carbone par le ministre chargé des mines, avec la suppression de l'avis du conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies (article L. 252-1 du même code) ;

- la suppression du contrat d'occupation du domaine public ou privé de l'État liant le détenteur d'un titre minier ou d'une autorisation d'exploitation avec le gestionnaire de ce domaine, dans les départements et régions d'outre-mer (article L. 611-1-2 du même code) ;

- la suppression de l'accord du gestionnaire du domaine public ou privé de l'État pour la délivrance d'une autorisation d'exploitation, et l'intégration de l'autorisation d'occupation du domaine public dans cette autorisation, dans les départements et régions d'outre-mer (article 611-2-3 du même code) ;

- la suppression de l'accord du gestionnaire du domaine public ou privé de l'État pour la délivrance d'une autorisation de recherches minière, et l'intégration de l'autorisation d'occupation du domaine public dans cette autorisation, en Guyane (article 621-22).

3.2. *Les ajustements proposés doivent permettre de réduire les délais et faciliter les projets dans le secteur des mines.*

Selon l'étude d'impact du projet de loi, l'article proposé a pour objectif de réduire les délais d'instruction des permis de recherches, de 6 à 9 mois, contre 12 à 18 mois actuellement. L'enjeu est de paralléliser et proportionner les démarches, ou de prolonger les titres, pour réduire les délais des procédures et les coûts des projets et relancer *in fine* la filière minière.

Pour autant, l'étude d'impact n'est assortie d'aucun chiffrage, de sorte qu'il est difficile d'apprécier l'incidence concrète des dispositions pour les porteurs de projets.

3.3. *La modification proposée de l'analyse environnementale, économique et sociale soulève plusieurs difficultés.*

Tout d'abord, la rédaction envisagée des alinéas 2 et 3 semble manifestement erronée.

Sollicitée sur ce point, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a confirmé une difficulté : « *Par rapport à la version issue du Conseil d'État, un alinéa manque dans le texte transmis, ce qui conduirait, outre des incohérences rédactionnelles de numérotation, à ne plus indiquer dans la loi les éléments essentiels de la procédure relative aux concessions minières. C'est pourquoi il est nécessaire de rectifier cette erreur. Un amendement porté par le Gouvernement ou proposé au rapporteur permettrait de rétablir la rédaction issue des travaux du Conseil d'État.* » La direction a précisé que « *Le nouveau II vise exclusivement les demandes de concessions. Le nouveau III vise exclusivement les demandes de permis exclusif de recherche. Le IV est inchangé.* »

Au total, l'article proposé a pour intention d'appliquer à la demande d'octroi, de prolongation ou d'extension de la concession une étude de faisabilité et une enquête publique et à celle du permis de recherches un mémoire environnemental, économique et social et une participation du public électronique.

Il a également pour intention de supprimer l'avis environnemental et l'avis économique et social, ainsi que la réponse écrite du demandeur, pour les seuls permis de recherche.

Il a aussi pour intention de supprimer l'avis de certaines collectivités territoriales, en renvoyant leur précision à un décret

Il n'a pas pour intention de supprimer la mise à disposition par le demandeur de son dossier de demande sur un site Internet.

Plusieurs acteurs, économiques ou institutionnels, ont fait part de leurs observations sur cet article.

Tout d'abord, l'Alliance des Minerais, Minéraux et Métaux (A3M) a indiqué accueillir positivement la distinction des procédures des permis de recherches et des concessions. Cependant, A3M a relevé des difficultés liées, d'une part, à une erreur dans une rédaction des premiers alinéas de l'article, d'autre part, à l'imprécision des consultations et, enfin, à l'application des dispositions. Elle a appelé à modifier la date butoir actuelle du 1^{er} juillet 2024, prévue par la loi « Energie-Climat » de 2021, pour éviter un vide juridique pour la prolongation des PER, en particulier pour ceux de géothermie.

Plus encore, le conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies a indiqué que les avis économique et social, sur les PER et les concessions, de même que l'avis environnemental, n'ont sans doute pas de caractère législatif. Plus largement, il a considéré que les dispositifs prévus en matière d'instruction des permis constituent des simplifications, clarifications ou accélérations.

3.4. *La prolongation proposée des permis exclusifs de recherches pose plusieurs questions.*

Tout d'abord, la durée d'application des permis exclusifs de recherche pourrait être portée à 18 ans au total.

Plus encore, le décalque, pour ces permis, des dispositions prévues pour la géothermie – absence d'analyse environnementale, économique et sociale, absence de mise en concurrence, absence de réduction de surface, absence de participation du public, application du principe *silence vaut acceptation* – (article L. 142-2-5 du code minier) n'est pas toujours adapté.

D'une part, il est utile de maintenir un bon niveau d'évaluation environnementale et de participation du public en amont, afin de permettre notamment aux collectivités territoriales et à leurs groupements de faire valoir leur point de vue.

D'autre part, il est nécessaire de distinguer les permis de recherches autres que ceux portant sur les hydrocarbures liquides ou gazeux, pour lesquels le principe *silence vaut acceptation* peut utilement trouver à s'appliquer, et les autres ; c'est un signal utile, puisque la France est engagée dans la sortie progressive de sa production nationale d'énergies fossiles, depuis la loi « Hydrocarbures », du 30 décembre 2017¹.

Pour mémoire, cette loi a prévu l'interdiction de la délivrance de nouveaux permis d'hydrocarbures, l'interdiction de la délivrance de nouvelles concessions d'hydrocarbures et l'extinction de celles existantes

¹ 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.

après le 1^{er} janvier 2040, la prolongation de permis de recherches existants étant permise (article L. 111-9 du code minier).

Interrogé sur cet article, le Conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies a indiqué que la prorogation des titres n'appelle pas de commentaire particulier de sa part.

3.5. *La suppression de l'avis du Conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies en cas de différends sur des titres miniers est plutôt bienvenue.*

Sur ce point, le Conseil général de l'économie, de l'industrie et des techniques a lui-même estimé que son avis sur la décision prise par le ministre chargé des mines en cas de différends liés aux superpositions de titres n'a sans doute pas de caractère législatif. Plus généralement, il a considéré que les dispositifs prévus en matière de règlement des désaccords constituent des simplifications, des clarifications ou des accélérations.

3.6. *La facilitation de la conversion des installations d'exploration ou d'exploitation d'hydrocarbures en installations de stockage géologiques du dioxyde de carbone est très pertinente.*

Cette disposition est opportune, compte tenu des besoins à venir en matière de captage et de stockage du CO₂.

Ces besoins sont aujourd'hui bien identifiés par le cadre européen.

Tout d'abord, la proposition de règlement « Net-zero Industry Act » (NZIA)¹, en cours d'examen, prévoit un objectif de capacité d'injection annuelle d'au moins 50 millions de tonnes de CO₂ d'ici à 2030 dans les sites de stockage situés sur le territoire de l'Union européenne, dans ses zones économiques exclusives (ZEE) ou sur son plateau continental².

Ces besoins sont également bien identifiés par le cadre national.

Tout d'abord, le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNIEC) prévoit un objectif volume capté dans l'industrie compris entre 4 et 8,5 Mt CO₂ par an en 2030.

De son côté, le projet de stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC) évoque une réduction de 4 MtCO₂ par an dans 200 sites industriels accompagnés par l'État.

Dans le même esprit, la stratégie Capture, stockage et utilisation du carbone (CCUS) identifie un potentiel de 4 à 8 MtCO₂ captés par an, à horizon 2030, et entre 15 et 20, à horizon 2050.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » (règlement pour une industrie « zéro net ») – COM(2023) 161 final.

² Cette capacité d'injection annuelle n'est pas combinée avec une récupération renforcée des hydrocarbures (DME).

Selon l'étude d'impact, il existe 1 105 puits miniers en sommeil, dont 789 avec une profondeur de plus de 800 mètres : la moitié d'entre eux présentent les caractéristiques requises pour leur conversion pour le captage et le stockage du CO₂.

Interrogé sur cet article, le Conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies a précisé que les dispositions prévues en matière de conversion des puits constituent des simplifications, clarifications ou accélérations.

3.7. *La modification des titres dans les Outre-mer, avec notamment la suppression de l'accord du gestionnaire du domaine public ou privé de l'État appelle à être ajustée.*

En Guyane, l'Office national des forêts (ONF) est le gestionnaire du domaine privé forestier de l'État pour le compte du ministère de l'agriculture.

Actuellement, il fait part de son accord sur la délivrance de l'autorisation et élabore un contrat d'occupation. L'article proposé vise à supprimer cet accord et à intégrer ce contrat dans l'autorisation.

Selon l'étude d'impact, il s'agit de faciliter les démarches des artisans mineurs en Guyane, sans remettre en cause des exigences environnementales.

L'Alliance des Minerais, Minéraux et Métaux (A3M) a accueilli positivement la suppression de l'accord du gestionnaire du domaine public ou privé de l'État pour la délivrance d'un titre minier dans les Outre-mer.

De son côté, le conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies a précisé que les simplifications sont bienvenues et que la collectivité territoriale de Guyane (CTG) y est favorable.

Quant à l'ONF, sans remettre en cause la modification proposée, il a évoqué la nécessité de le réintégrer partiellement, *via* le contrat d'occupation : « Pour l'ONF, il est important de conserver la maîtrise des conditions d'occupation et de veiller au respect et à la remise en état du foncier. Nous proposons d'en rester à la rédaction actuelle du L. 611-1-2 qui distingue bien l' " autorisation d'occupation " qui est délivrée par le préfet *via* l'autorisation d'exploitation, et la fixation des " conditions " de l'occupation, qui relève du gestionnaire (ONF). Nous proposons de supprimer le 6° de l'article 19 du PJJ. À défaut, l'absence de maîtrise des conditions d'occupation du foncier domanial dans le domaine forestier permanent pourrait avoir des conséquences sur nos engagements vis-à-vis du Programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC). »

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-348), pour ajuster les procédures proposées à l'article 19 du projet de loi.

Premièrement, l'amendement propose de consolider l'analyse environnementale, économique et sociale :

- en ajoutant une disposition manquante s'agissant de l'application de cette analyse au cas des concessions et de la possibilité pour le porteur de projet de répondre aux avis environnementaux et économiques et sociaux dans ce cadre ;

- en rétablissant la possibilité, pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements concernés, d'émettre un avis sur les demandes de concessions et celles de permis de recherches ;

- en permettant au porteur de projet d'opter pour le régime souhaité afin d'éviter un vide juridique, entre l'entrée en vigueur de la réforme du code minier - au 1er juillet 2024 - et celle des modifications proposées par le projet de loi - sans doute plus tardive.

Deuxièmement, l'amendement tend à consolider la prolongation exceptionnelle des permis de recherches :

- en rétablissant une analyse environnementale, économique et sociale et une participation du public, dans la mesure où ces étapes permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements de faire valoir leur point de vue ;

- en réservant l'application du principe « silence vaut acceptation » aux seules prolongations de permis de recherches de substances autres que les hydrocarbures.

Enfin, l'amendement prévoit de réintégrer, sous une forme plus souple, le rôle de l'Office national des forêts (ONF) dans la procédure d'autorisation minière en Guyane :

- d'une part, il confirme la suppression de son accord préalable ;

- d'autre part, il maintient la fixation par lui de conditions d'occupation du domaine dans le cadre d'un contrat avec le titulaire du titre minier ;

- enfin, il introduit un délai de 2 mois pour la mise en œuvre de ce contrat, de sorte que cette procédure ne soit pas bloquante pour l'instruction du projet d'ensemble.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 20

**Dérogation aux règles des plans locaux d'urbanisme (PLU)
pour l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable**

Cet article ajoute à la liste des travaux pouvant bénéficier de dérogations limitées au plan local d'urbanisme (PLU) les installations de production d'énergie renouvelable.

La commission a élargi le champ des travaux pouvant bénéficier de cette dérogation les réseaux de chaleur et de froid efficaces, ainsi qu'aux revêtements réfléchissants en toiture. Elle a soumis la dérogation à l'accord du maire, lorsque ce dernier n'est pas compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme. Elle a également prévu la possibilité pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) de prévoir des dérogations supplémentaires en matière de hauteur et d'emprise au sol pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui intègrent des procédés de production d'énergies renouvelables.

1. La situation actuelle - les possibilités pour les maires de déroger au PLU concernent principalement les travaux de rénovation énergétique

1.1. Des dérogations limitées au PLU peuvent être accordées au cas par cas par les maires pour favoriser les travaux de rénovation énergétique ou l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable

Afin de **faciliter la rénovation énergétique des bâtiments par le recours à une isolation par l'extérieur**, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit dans le code de l'urbanisme la **possibilité pour les maires - ou autres autorités compétentes en matière de délivrance de autorisations d'urbanisme - de déroger au cas par cas**, pour les opérations concourant à cet objectif, à **certaines dispositions des documents d'urbanisme en vigueur**.

Aux termes de l'article L. 152-5 du code de l'urbanisme¹, l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme peut ainsi, par décision motivée, déroger au cas par cas aux règles fixées par le plan local d'urbanisme (PLU(i)) afin d'autoriser :

- sur les constructions déjà existantes² : la mise en place de dispositifs d'isolation en saillie des façades ou par surélévation des toitures ;

- sur tous types de constructions, y compris les constructions nouvelles : la mise en œuvre de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades.

¹ Reprenant les dispositions de l'ancien article L. 123-5-2 du code de l'urbanisme créé par la loi pour la croissance verte précitée, abrogé depuis.

² Constructions achevées depuis plus de deux ans (article R. 152-5 du code de l'urbanisme).

La loi « Énergie-Climat » de 2019 a introduit un nouveau motif de dérogation, à savoir l'installation d'ombrières sur les aires de stationnement.

Les dérogations ainsi accordées doivent être motivées par l'autorité compétente qui les accorde ; l'autorisation peut en outre comporter des prescriptions destinées à assurer « *la bonne intégration architecturale dans le bâti existant et dans le milieu environnant* ».

Les dérogations peuvent concerner les **règles relatives à l'emprise au sol, à la hauteur des constructions, à leur implantation ou à l'aspect extérieur des constructions**, et leur ampleur a été précisée par le décret n° 2016-802 du 15 juin 2016 facilitant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour la mise en œuvre d'une isolation thermique ou d'une protection contre le rayonnement solaire, codifié aux articles R. 152-6 à 9 du code de l'urbanisme. L'isolation en saillie des façades est ainsi autorisée dans la limite d'un dépassement de 30 cm par rapport aux règles fixées dans le règlement du PLU, tandis que l'isolation par surélévation des toitures est autorisée dans la limite d'un dépassement de 30 cm par au-dessus de la hauteur maximale autorisée par le règlement du PLU.

Ces dérogations **ne sont pas applicables aux immeubles classés ou inscrits** au titre des monuments historiques, ou protégés au titre des abords d'un monument historique, ou situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, non plus qu'aux immeubles protégés en raison de leur identification en ce sens dans le plan local d'urbanisme¹.

1.2. Des dérogations limitées au PLU peuvent être accordées au cas par cas par les maires pour favoriser les travaux de rénovation énergétique ou l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable

Le code de l'urbanisme prévoit **plusieurs autres possibilités de dérogations aux règles de droit commun**, au bénéfice des constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale en :

- permettant à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme d'autoriser des **dérogations aux règles des PLU relatives à la hauteur**, afin d'aligner le nombre maximum possible d'étages dans ces constructions sur le nombre maximum possible d'étages dans les constructions classiques (article L. 152-5-2 du code de l'urbanisme) ;

- permettant de **prévoir, dans les documents d'urbanisme, des règles différenciées, dans les zones urbaines ou à urbaniser**, au bénéfice de ces constructions, ainsi que celles intégrant des procédés de production d'énergies renouvelables, sous la forme d'une possibilité de **dépassement des règles relatives du PLU relatives au gabarit, dans la limite de 30 %** (3° de l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme) ;

¹ Article L. 152-5 du code de l'urbanisme.

- précisant que les règles du PLU susceptibles de s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre étaient inapplicables (art. L. 111-16 du code de l'urbanisme).

En revanche, depuis la loi « Énergies renouvelables » de mars 2023¹, le PLU et les autres documents d'urbanisme peuvent délimiter des secteurs « dans lesquels l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement, est soumise à conditions, dès lors que ces installations sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant »². Initialement conçue uniquement pour les projets éoliens, et votée à l'initiative du Sénat dans la loi « 3DS »³, cette disposition a été élargie à l'ensemble des implantations d'installations de production d'énergie renouvelable également à l'initiative du Sénat.

1.3. Des dérogations limitées au PLU peuvent être accordées au cas par cas par les maires pour favoriser les travaux de rénovation énergétique ou l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 a fixé un **objectif de porter à 32 % de la consommation finale d'énergie la part des énergies renouvelables, à horizon 2030**. Pour atteindre cet objectif, **une accélération de la mise en place de systèmes de production d'énergie renouvelable est nécessaire**.

En outre, la facilitation de l'implantation de tels systèmes de production est susceptible de **faciliter la structuration de filières industrielles françaises pour les systèmes de production d'énergie renouvelable**⁴. Par exemple, le président de la République a annoncé un objectif de production d'un million de pompes à chaleur (PAC) d'ici à 2027⁵. Parmi les mesures visant à atteindre cet objectif, présentées le 15 avril par les ministres Bruno Le Maire et Roland Lescure⁶, figure la stimulation du marché français des pompes à chaleur, passant par la simplification de l'installation de PAC en toiture d'immeubles.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

² Art. L. 151-42-1 du code de l'urbanisme, repris quasi à l'identique à l'article L. 161-4.

³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁴ Dont témoignent notamment la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, ou la création, dans la loi de finances pour 2024, d'un nouveau crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte (C3IV).

⁵ Allocution du président de la République à l'occasion du Conseil de planification écologique, 25 septembre 2023.

⁶ Plan d'action pour produire 1 million de pompes à chaleur en France.

2. Le dispositif envisagé - une extension de la possibilité de déroger aux règles du PLU pour l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable

L'article insère à l'article L. 152-5 du code de l'urbanisme un 5°, qui **inclut dans la liste des motifs de dérogations aux règles du PLU** en matière d'emprise au sol, de hauteur des constructions, d'implantation ou d'aspect extérieur des constructions, pouvant être accordées au cas par cas par l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme, **l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable** au sens de l'article L. 211-2 du code de l'énergie - à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire thermique ou photovoltaïque, l'énergie géothermique, l'énergie ambiante, l'énergie marémotrice, houlomotrice ou osmotique et les autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz.

3. La position de la commission - élargir le champ tout en sécurisant les collectivités

3.1. Élargir le champ du texte au-delà des seules énergies renouvelables

La commission approuve les dispositions prévues par cet article, qui visent à accélérer la production d'énergies renouvelables. Selon le Syndicat des Énergies Renouvelables (SER), le surcoût d'un panneau solaire fabriqué en Europe par rapport à un panneau solaire produit hors d'Europe à moindre coût est plus facilement absorbable dans l'économie globale d'un projet sur bâtiment, où le coût de l'infrastructure de production d'énergie renouvelable ne constitue pas la part majoritaire du coût du projet. En ce sens, **cette disposition est également à même d'encourager la production de matériel français ou européen**, en dépit de la concurrence d'acteurs extra-européens. Les acteurs français de la production de pompes à chaleur estiment également que ces dispositions seront **de nature à stimuler la dynamique du marché de la pompe à chaleur**, ainsi que la production française et européenne, notamment en raison de la spécificité que constituera le travail de leur intégration en toiture.

L'attention du rapporteur a été attiré sur une **lacune du texte, relative aux réseaux de chaleur et de froid**. Quoique certains de ces derniers puissent être qualifiés d'« efficaces » au sens de la réglementation européenne¹, ils ne peuvent en effet, au titre de la réglementation européenne, être considérés comme alimentés majoritairement par des énergies renouvelables, et se trouvent donc exclus de la dérogation prévue par le présent article. Or la conformité aux règles du PLU est un enjeu pour la mise en place de ces infrastructures, souvent installées, au moins partiellement, en toiture. Sur proposition du rapporteur, la commission spéciale a adopté les

¹ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955.

amendements identiques **COM-349** du rapporteur, ainsi que **COM-11 rectifié**, **COM-241 rectifié** et **COM-223 rectifié bis**, intégrant les réseaux de chaleur et de froid dans le champ de l'article.

Sur proposition du rapporteur, la commission spéciale a également adopté l'amendement **COM-219 rectifié**, permettant de faire bénéficier des mêmes dérogations les revêtements réfléchissants en toiture, vertueux environnementalement.

3.2. Assurer le contrôle des maires sur les dérogations aux règles du PLU

La commission souligne que **la dérogation introduite par le texte est potentiellement très large**, l'ampleur des dérogations permises étant fixée par voie réglementaire, et l'administration centrale n'ayant, en amont de l'établissement du texte de la commission, **pas fourni d'informations** au rapporteur **quant au contenu des décrets qui devraient être actualisés pour permettre la mise en œuvre effective des dispositions du présent article 20**.

Or, selon l'Association Française pour la Pompe à Chaleur (AFPAC), interrogée par le rapporteur, la hauteur des unités extérieures des pompes à chaleur varie entre 1,3 et 2,1 m, et peut, lorsqu'on ajoute la hauteur du support (0,8 m), atteindre une hauteur totale de 2 à 2,7 m, ce qui impliquerait, pour pouvoir procéder à de telles installations sur les immeubles au plafond des hauteurs autorisées par le PLU, de prévoir une dérogation à des dernières pouvant aller jusqu'à 3 m.

Si dans la plupart des cas, cette faculté ne pourra être mobilisée qu'à l'initiative des maires, la plupart du temps compétents pour délivrer les autorisations d'urbanisme, rendant moins problématique cette possibilité de déroger très largement aux règles fixées par les documents d'urbanisme, la commission a souhaité **sécuriser les cas où c'est l'autorité administrative de l'État qui est compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme¹**, et donc **accorder la dérogation prévue par le présent article**. En conséquence, elle a adopté un amendement COM-350 du rapporteur prévoyant que, dans ce cas, ainsi que dans le cas où la délivrance des autorisations d'urbanisme a été délégué un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), **l'avis conforme du maire** est requis.

3.3. Assurer le contrôle des maires sur les dérogations aux règles du PLU

Enfin, afin de **tirer pleinement parti des dérogations déjà existantes, dans le code de l'urbanisme, au bénéfice des bâtiments faisant preuve d'exemplarité environnementale ou intégrant des procédés de production d'énergies renouvelables**, la commission a élargi, par l'adoption de l'amendement COM-351 du rapporteur, les dérogations aux règles du PLU au

¹ Art. L. 422-2 du code de l'urbanisme.

bénéfice de ces derniers : ils pourront bénéficier d'un **bonus allant jusqu'à 30 % non seulement pour les règles relatives au gabarit, mais aussi pour les règles relatives à la hauteur et à l'emprise au sol.**

La commission a adopté l'article **ainsi modifié.**

Article 20 bis (nouveau)

Abaissement du seuil de puissance pour les postes électrique dont l'artificialisation peut être mutualisée à l'échelle nationale

L'article, introduit par un amendement du Sénateur Michel Canévet (COM-287), abaisse le seuil de puissance des postes électriques dont l'artificialisation peut faire l'objet d'une mutualisation à l'échelle nationale.

La loi « Climat-résilience » de 2021¹ fixé un **objectif de réduction de moitié de l'artificialisation des sols (comptabilisée en consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers - ENAF), à l'échelle nationale, sur la décennie 2021-2031**, par rapport à la décennie 2011-2021². Cet objectif national doit être décliné dans les différents documents de planification régionale (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), schéma d'aménagement régional (SAR) pour les régions d'outre-mer, et schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF)).

Afin de **mieux prendre en compte les projets artificialisant de grande ampleur dont la réalisation ne dépend pas des régions, ou dont l'intérêt excède celui de leur seule région d'implantation**, l'article 3 de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (dite loi « ZAN 2 »), issue d'une proposition de loi sénatoriale, a créé une catégorie de « **projets d'envergure nationale ou européenne** » : la **consommation d'ENAF** induite par ces projets peut être **mutualisée à l'échelle nationale**, et non pas imputée à la seule région d'implantation, sous réserve de leur inscription sur un arrêté du ministre en charge de l'urbanisme, après avis des régions.

Les types de projets pouvant être qualifiés par arrêté de « projets d'envergure nationale ou européenne » sont listés limitativement au 7° du III de l'article 194 de la loi « Climat-résilience » précitée, également créé par la loi

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Article 194.

« ZAN 2 » de juillet 2023. Parmi eux figurent « *les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts* »¹.

Les échanges entre les régions et le ministère de la Transition écologique, en charge de l'élaboration de l'arrêté susmentionné, ont fait apparaître des **difficultés liées à l'impossibilité de mutualiser la consommation d'ENAF induite par la réalisation de postes électriques de tension inférieure, dont la réalisation est rendue nécessaire par le développement des énergies renouvelables** (c'est en particulier le cas de postes sources).

L'amendement COM-287, adopté par la commission spéciale avec avis favorable du rapporteur, vise donc à abaisser le seuil d'éligibilité des postes électriques à une tension supérieure ou égale à 63 kV – seuil bien connu tant dans la réglementation de l'environnement (les ouvrages de tension inférieure à 63 kV sont dispensés d'étude d'impact, tandis que ceux d'une tension supérieure à 63kV sont soumis à étude d'impact)² que de l'urbanisme (les ouvrages et accessoires des lignes électriques de moins de 63 kV sont dispensés de toute autorisation d'urbanisme)³.

La commission a adopté l'article **ainsi rédigé**.

Article 21

Suppression du critère du « bilan carbone » conditionnant l'éligibilité des projets de biogaz aux dispositifs de soutien publics attribués par appels d'offres

Cet article vise à supprimer le critère « bilan carbone » conditionnant l'éligibilité des projets de biogaz aux dispositifs de soutien publics attribués par appels d'offres.

Soucieuse de garantir le caractère peu émissif des projets de biogaz ainsi soutenus par les deniers publics, mais aussi de ne pas pénaliser les projets nationaux ou européens par rapport à ceux étrangers, la commission spéciale a rejeté la suppression ainsi proposée.

C'est pourquoi elle a adopté un **amendement (COM-352)** présenté par le rapporteur, et déposé à l'identique par les Sénateurs Michaël Weber (**COM-225**) et Daniel Salmon (**COM-371**), supprimant l'article 21 du projet de loi.

¹ i) du 7° du III de l'article 194 de la loi « Climat-résilience ».

² Articles R. 122-5 et 8 du code de l'environnement

³ Article R. 421-9 du code de l'urbanisme.

1. La situation actuelle – Un critère du « bilan carbone » conditionnant l'éligibilité des projets de biogaz, mais aussi d'électricité et d'hydrogène renouvelables, aux dispositifs de soutien publics attribués par appels d'offres.

1.1. *La prise en compte du « bilan carbone » comme critère d'attribution des dispositifs de soutien publics aux projets d'énergie ou d'hydrogène renouvelables fait suite à une initiative sénatoriale.*

À l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques Daniel Gremillet, **la loi « Énergie-Climat »¹, du 8 novembre 2019, a ainsi conditionné à un « bilan carbone » l'éligibilité des projets de biogaz aux dispositifs de soutien publics** – obligation d'achat et complément de rémunération – mis en place dans le cadre des procédures de mise en concurrence mentionnées aux articles L. 446-5 et L. 446-14 du code de l'énergie (article L. 446-1 du même code).

Le rapporteur a aussi appliqué ce critère aux dispositifs de soutien publics des projets d'électricité renouvelable – obligation d'achat et complément de rémunération –, mis en place dans le cadre de la procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10 du même code (article 314-1 A du même code).

Dans le cadre de son rapport d'information sur l'application de la loi « Energie-Climat », du 8 novembre 2019², **le rapporteur avait constaté que le Gouvernement avait supprimé la mesure d'application de ce dispositif**, au détour de l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène.

C'est pourquoi ce rapport comprend la recommandation n° 40 visant à « réintroduire une date d'entrée en vigueur du critère du "bilan carbone" aux projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres », celle n° 16 tendant à « renforcer la prise en compte du critère du "bilan carbone" dans la rédaction des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables attribués par appels d'offres » et celle n° 17 plaidant pour « étudier l'opportunité d'intégrer le critère précité aux dispositifs de soutien attribués en guichets ouverts ».

Dans le cadre de la loi « Climat-Résilience »³ du 22 août 2021, le rapporteur a modifié sur ceux points ce « bilan carbone » :

- d'une part, **il a rétabli la mesure d'application précitée ;**
- d'autre part, **il a prévu que le Gouvernement remette un rapport sur l'opportunité d'étendre ce critère aux dispositifs de soutien publics à la production d'électricité renouvelable attribués en guichets ouverts.**

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 30).

² Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 49 et 90.

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 90).

Remis cette année au Sénat, ce rapport indique que l'introduction du bilan est satisfaite pour l'énergie solaire – puisqu'un arrêté prévoit déjà un tel critère – et inadaptée pour l'énergie éolienne – puisque le périmètre de l'arrêté a été réduit ; cependant, « *l'introduction d'un critère carbone pourrait en revanche être pertinente dans le cas des guichets ouverts pour l'hydroélectricité.* »

Dans le cadre de la loi « Aper »¹ de 2023, le rapporteur pour la commission des affaires économiques Patrick Chauvet a introduit trois compléments à ce bilan carbone :

- tout d'abord, **son champ a été étendu aux projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, par électrolyse**, soutenus par le dispositif de soutien public prévu à l'article L. 812-1 du code de l'énergie (article L. 812-3 du même code) ;

- plus encore, **son champ a également été élargi aux projets de biogaz** soutenus par le dispositif de soutien public prévu à l'article L. 446-15 du même code (article L. 446-1 du même code) ;

- enfin, **son contenu a été étendu aux métaux critiques indispensables à la transition énergétique pour tous les projets renouvelables**, qu'il s'agisse de l'électricité, du gaz ou de l'hydrogène (articles L. 314-1 A, 446-1 et L. 812-3 du même code).

Au terme de ces évolutions législatives, le critère du « bilan carbone » trouve aujourd'hui à s'appliquer à la sélection des projets de biogaz bénéficiant d'un dispositif de soutien public.

L'article L. 446-1 du code de l'énergie applique ce critère aux dispositifs de soutien à la production de biogaz mis en place dans le cadre des procédures de mises en concurrence mentionnées aux articles L. 446-5, L. 446-14 et L. 446-15 du même code.

Ce critère doit être intégré parmi les critères d'éligibilité ou de notation, dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des producteurs.

Ce bilan doit inclure l'analyse de l'étape du cycle de vie jugée la plus pertinente au regard de l'objectif de discrimination effective entre les projets, parmi les étapes de l'extraction, de la fabrication, du transport, de l'utilisation et de la fin de vie des installations.

Il peut prendre la forme d'une bonification attribuée aux projets les plus performants.

Les modalités d'évaluation et de prise en compte de ce bilan varient selon que le biogaz est injecté ou non ainsi que le type d'installations.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 81 et 89).

Cette évaluation peut prendre en compte :

- pour l'étape de l'extraction, la consommation de minerais et de métaux stratégiques nécessaires aux installations ;
- pour l'étape de la fabrication, la consommation de biens et de services en approvisionnements directs ;
- pour l'étape du transport, l'impact des installations sur le développement des réseaux de distribution ou de transport de gaz ;
- pour l'étape de l'utilisation, la consommation d'énergie des installations et leur impact sur l'utilisation des sols ;
- ^opour l'étape de la fin de vie, les garanties de démantèlement et de recyclage des installations ainsi que de remise en état des sols.

1.2. *Comme les autres bioénergies, le biogaz est également assujéti à des critères de durabilité, issus du droit de l'Union européenne.*

Sur le plan européen, la **directive du 23 avril 2009¹, dite « EnR I »², a appliqué aux biocarburants et bioliquides des critères de durabilité, apprécié notamment au regard de l'atteinte d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 35 à 60 %³ (article 17).**

Ce cadre juridique a été modifié par la directive du 11 décembre 2018⁴, dite « EnR II », qui a institué des objectifs de réduction des émissions de GES de 50 à 80 %⁵ pour les biocarburants, le biogaz consommé dans le secteur des transports et les bioliquides et la production d'électricité, de chaleur et de froid à partir de combustibles issus de la biomasse (article 29).

L'article 39 de la loi dite « Énergie-Climat »⁶, du 8 novembre 2019, a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre toutes mesures nécessaires à la transposition de cette directive.

¹ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

² L'acronyme « EnR » signifie « Énergies renouvelables ».

³ La réduction de 35 % était appliquée initialement, celle de 50 % à compter du 1^{er} janvier 2017 et celle de 60 % à compter du 1^{er} janvier 2018 pour les installations mises en service à partir du 1^{er} janvier 2017.

⁴ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion et à l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

⁵ La réduction de 50 % est appliquée aux biocarburants, biogaz consommé dans le secteur des transports et bioliquides produits dans des installations mises en service le 5 octobre 2015 ou avant cette date, celle de 60 % entre le 6 octobre 2015 et le 31 décembre 2020, celle de 65 % à partir du 1^{er} janvier 2021. La réduction de 70 % est appliquée à la production d'électricité, de chaleur et de froid à partir de combustibles issus de la biomasse utilisés dans des installations mises en service du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2025 et celle de 80 % à partir du 1^{er} janvier 2026.

⁶ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Sur ce fondement, **une ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021¹ a été prise** pour la transposition des critères de durabilité précités ; elle a été ratifiée par l'article 96 de la loi dite « Climat et résilience », du 22 août 2021².

Depuis lors, **les articles L. 281-2 et L. 281-4 du code de l'énergie soumettent certaines installations de production de bioénergies aux exigences de durabilité et de réduction d'émissions de GES³.**

De plus, **l'article L. 446-27 prévoit que les installations de production de biogaz bénéficiant d'un contrat d'achat ou d'un complément de rémunération sont tenues au respect de ces exigences.**

Le tableau suivant présente les objectifs de réduction des émissions de GES ainsi fixés.

Biocarburants, biogaz sans injection dans les réseaux de gaz naturel et consommé dans le secteur des transports et bioliquides		Production d'électricité, de chaleur et de froid à partir de combustibles ou carburants issus de la biomasse, production de biogaz injecté dans un réseau de gaz naturel, production de biogaz non injecté dans un réseau de gaz naturel et non destiné au secteur des transports	
Installations mises en service avant le 06/10/2015	Au moins 50 %	Installations mises en service du 01/01/2021 au 31/12/2025	Au moins 70 %
Installations mises en service entre le 06/10/2015 et le 31/12/2020	Au moins 60 %	Installations mises en service à partir du 01/01/2026	Au moins 80 %
Installations mises en service à partir du 01/01/2021	Au moins 65 %		

¹ Ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³ Au-delà de seuils de puissance de 20 MW (combustibles ou carburants solides utilisés pour la production d'électricité, de chaleur ou du froid ou de combustibles ou de carburants), de 2 MW (biogaz produisant de l'électricité, de la chaleur ou du froid) ou de 19,5 GWh PCI/an (biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel ou dont les caractéristiques le permettraient).

Ce cadre juridique doit encore évoluer avec la directive du 18 octobre 2013, dite « EnR III »¹ : elle s'appliquera à davantage d'installations, puisque son champ s'étend à celles existantes, au-delà de celles nouvelles, et que ses seuils sont abaissés (article 27)².

Pour autant, son délai de transposition, s'agissant de ces critères de durabilité, est fixé au 31 mai 2023.

2. Le dispositif envisagé - L'abrogation sèche du critère « bilan carbone » conditionnant l'éligibilité des projets de biogaz aux dispositifs de soutien publics attribués par appels d'offres.

A. L'article 21 du projet de loi propose d'abroger l'article L. 446-1 du code de l'énergie, qui constitue la base légale de l'application du critère du « bilan carbone » aux dispositifs de soutien publics des projets de biogaz attribués par appels d'offres.

B. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que l'abrogation du « bilan » carbone pour les projets de biogaz ne pose pas de difficultés au regard des objectifs de développement des énergies renouvelables, rappelant cependant que ce critère demeure nécessaire pour l'électricité et l'hydrogène renouvelables : « 48. Le projet de loi abroge l'article L. 446-1 du code de l'énergie qui impose la réalisation d'un bilan carbone des projets éligibles aux dispositifs de soutien à la production de biogaz, dans le cadre des procédures de mise en concurrence dont ils font l'objet. Cette obligation introduite en 2019 (article 30 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat) et complétée en 2023 (article 89 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables) vise à s'assurer de l'importance de la "décarbonation" à laquelle contribuent les projets et à effectuer une distinction entre projets concurrents, le bilan étant pris en compte dans leur notation. 49. Les mêmes projets sont toutefois soumis désormais à l'obligation de respecter les "critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre" prévus par les articles L. 281-1 à L. 281-13 du code de l'énergie, qui ont transposé en 2021 la directive dite "RED II" (directive (UE) 2018/2001 du Parlement et du Conseil européen du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables). Ces critères fixent des seuils de réduction d'émissions de gaz à effet de serre élevés, auxquels doivent satisfaire ces projets pour bénéficier d'avantages fiscaux et d'aides publiques. Le Conseil d'État estime ainsi que l'objectif poursuivi par l'article L. 446-1 du code de l'énergie pourra désormais être atteint globalement par la seule application de ces critères, les cahiers des charges pouvant, en tout état de cause, retenir des critères de sélection

¹ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

² Des seuils de 2 à 7,5 MW sont prévus pour les installations de production d'électricité, de chaleur ou de froid issus de la biomasse, de même qu'un seuil de 200 m³ d'équivalent méthane par heure est prévu pour les installations de production de combustibles ou carburants gazeux issus de la biomasse.

complémentaires entre projets ayant une finalité semblable. 50. Si la disparition de l'obligation de réaliser un bilan carbone pour les installations de production de biogaz ne pose ainsi pas de difficulté au regard des objectifs de développement d'énergies renouvelables, le Conseil d'État relève que cette obligation demeure pour les projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et d'hydrogène, pour lesquels elle est prévue par les articles L. 314-1 A et L. 812-3 du code de l'énergie et reste pertinente. »

3. La position de la commission - Une abrogation sèche inopportune du critère du « bilan carbone » appliqué aux dispositifs de soutien publics des projets de biogaz attribués par appels d'offres

3.1. Le dispositif du « bilan carbone » constitue une initiative sénatoriale importante, issu d'un travail de co-construction avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement.

Le critère du « bilan carbone » a été introduit par les rapporteurs pour la commission des affaires économiques du Sénat, Daniel Gremillet, pour l'électricité et le gaz renouvelables, dans la loi « Energie-Climat », du 8 novembre 2019¹, et Patrick Chauvet, pour l'hydrogène renouvelable, dans la loi « Aper », du 10 mars 2023².

C'est donc un dispositif soutenu de manière constante par la majorité sénatoriale. Son introduction en 2019 et son extension en 2023 ont d'ailleurs reçu l'appui de l'Assemblée nationale et des ministres chargés de l'énergie de l'époque.

Le revirement de position du Gouvernement sur ce sujet est incompréhensible : il ne participe pas de la stabilité des règles édictées, ni de la confiance dans les engagements pris.

Dans un récent rapport remis au Sénat, le Gouvernement a même envisagé son extension aux dispositifs de soutien publics des projets d'hydroélectricité attribués par guichets ouverts : *« l'introduction d'un critère carbone pourrait en revanche être pertinente dans le cas des guichets ouverts pour l'hydroélectricité. »*

3.2. Le dispositif du « bilan carbone » s'applique aujourd'hui uniformément aux projets d'électricité, de gaz et d'hydrogène renouvelables, dans un souci de neutralité technologique.

Actuellement, les articles L. 331-A du code de l'énergie, pour l'électricité, L. 446-1 du même code pour le gaz, et 812-3 du même code, pour l'hydrogène offre un cadre législatif complet, intelligible et prévisible.

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 30).

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 81).

Ils permettent de ne pas induire de distorsions de concurrence, et donc de garantir une neutralité technologique, entre les différentes filières engagées dans la transition énergétique.

3.3. *Le doublon avancé entre le « bilan carbone » national et les critères de durabilité européens n'est pas avéré.*

En préambule, les deux dispositifs coexistent sans difficulté depuis plusieurs années : en effet, le critère du « bilan carbone » a été introduit en 2019, tandis que les critères de durabilité ont été introduits en 2021. Il n'a jamais été indiqué au Sénat de difficultés, administratives ou contentieuses.

D'une part, les deux dispositifs n'ont pas le même champ. Le premier s'applique à tous les projets de biogaz injecté soutenus par appels d'offres. Le second s'applique aux projets de biogaz utilisé dans des installations d'électricité ou de chaleur supérieures à 2 MW ou injecté ou pouvant l'être dans des installations supérieures à 19,5 GWh.

D'autre part, les deux dispositifs n'ont pas le même objectif. Le premier est un critère de sélection des projets bénéficiant d'un soutien public, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence. En tenant compte des émissions de ces projets, il permet de garantir que l'ensemble des projets sont performants sur le plan des émissions mais aussi que les projets nationaux ou européens ne sont pas désavantagés par rapport à ceux étrangers. Le second est uniquement un critère de durabilité, qui garantit que le biogaz produit et commercialisé est bien de nature bas-carbone.

L'objectif du « bilan carbone » a bien été rappelé, dès son introduction dans la loi « Energie-Climat », du 8 novembre 2019¹, dans le rapport législatif publié par le Sénat² : « *Un tel principe permettra : – d'admettre au guichet ouvert ou de sélectionner dans le cadre d'un appel d'offres les projets les plus performants sur le plan des émissions de gaz à effet de serre ; – indirectement, de soutenir les filières françaises et européennes et ainsi de contribuer au développement d'une industrie verte en France et en Europe.* »

Au reste, dans sa réponse écrite au Sénat, de décembre dernier, dans le cadre de la loi « Ddadue », du 22 avril 2024³, le Gouvernement avait indiqué que l'évolution du critère du « bilan carbone » pour tenir compte des critères de durabilité était inutile, s'agissant de l'hydrogène renouvelable : « *Cela est inutile puisqu'il ne s'agit pas d'un critère de durabilité mais bien d'une manière de départager des offres dans le cadre d'un appel d'offres national pour soutenir la production.* »

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 30).

² Rapport n° 657 (2018-2019) déposé le 10 juillet 2019, fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, par Daniel Gremillet, p. 94.

³ Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole.

3.4. *L'abrogation du « bilan carbone » n'aura sans doute pas les effets simplificateurs avancés.*

Certes, certains acteurs économiques ont plaidé, auprès de la commission spéciale, pour l'adoption de l'article 21 du projet de loi : le Syndicat des énergies renouvelables (SER), France gaz (FG) et France gaz renouvelables (FGR).

Quant à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), elles n'ont pas transmis de position sur l'article proposé à la commission spéciale.

Pour autant, puisqu'il s'agit d'un critère de sélection des appels d'offres, le critère du « bilan carbone » ne constitue pas, à proprement parler, une formalité administrative pesant sur les porteurs de projets.

Au demeurant, l'étude d'impact annexée au présent projet de loi indique, s'agissant de l'article proposé : « *Aucun impact sur la filière biogaz n'est à prévoir dès lors que les installations qui doivent aujourd'hui mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 446-1 du code de l'énergie mettent déjà en œuvre les exigences de la directive RED II.* »

De plus, le critère du « bilan carbone » autorise aujourd'hui la mise en œuvre d'une bonification pour les projets de biogaz soutenus par appels d'offres : ce bonus financier serait abrogé, en même temps que le critère lui-même, par l'article proposé.

Enfin, étant donné que le gaz bas-carbone a été introduit, aux côtés du gaz renouvelable, notamment dans le cadre du droit à l'injection, par la loi « Aper », du 10 mars 2023¹, le critère du « bilan carbone » a une évidente raison d'être actuelle : valoriser les petits projets de gaz renouvelable, issus de la méthanisation agricole, face aux plus grands projets de gaz bas-carbone, davantage industriels.

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-352), déposé à l'identique par les Sénateurs Michaël Weber (COM-225) et Daniel Salmon (COM-371), supprimant l'article 21 du projet de loi.

La commission a **supprimé** l'article 21.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 36).

Article 21 bis (nouveau)

Application d'un fonds de garantie aux projets de production de biogaz

Présenté par plusieurs amendements proposés par la Sénatrice Vanina Paoli-Gagin (**COM-177 rect.**) et la Sénatrice Anne-Sophie Romagny (**COM-376 rect.**), ayant reçu un avis favorable du rapporteur, l'article propose d'appliquer un fonds de garantie aux projets de production de biogaz.

Depuis la loi « Aper », du 10 mars 2023¹, l'article L. 311-10-4 du code de l'énergie applique un fonds de garantie destiné à compenser les pertes financières qui résulteraient, pour l'exploitant d'une installation de production d'électricité renouvelable retenu à la suite d'un appel d'offres, d'une annulation par le juge administratif de son autorisation environnementale.

Les projets d'installation de production de biogaz ne bénéficient, en l'état actuel du droit, d'aucun dispositif comparable, ce qui n'est pas optimal du point de vue de la neutralité technologique, entre les différentes filières engagées dans la transition énergétique, mais aussi de l'atteinte des objectifs de décarbonation fixés, pour le secteur du gaz, par le droit national et européen.

Les amendements proposés (COM-177 rect. et COM-376 rect.), adoptés par la commission spéciale avec l'avis favorable du rapporteur, visent donc à appliquer un dispositif similaire aux projets d'installation de production de biogaz.

La commission a adopté l'article 21 bis ainsi rédigé.

Article 21 ter (nouveau)

Application aux projets d'installation de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone et à leurs projets d'installation de stockage de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)

Présenté par un amendement proposé par la Sénatrice Nathalie Delattre (**COM-25**), ayant reçu l'avis favorable du rapporteur, l'article propose de consolider l'application de la raison impérative d'intérêt public majeur aux projets d'installation de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ainsi qu'à leurs projets d'installation de stockage.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 24)

Depuis la loi « Aper », du 10 mars 2023¹, et la loi « Industrie verte », du 23 octobre 2023², les articles L. 211-2-1 du code de l'énergie et L. 300-6 du code de l'urbanisme permettent aux projets d'installation de production d'énergies renouvelables, ainsi qu'à leurs projets d'installation de stockage, de bénéficier de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), mentionnée au c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Si les projets d'installation de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone figurent à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, au titre des projets d'installation de fabrication, d'assemblage ou de recyclage des produits ou des équipements, ils ne sont pas mentionnés à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie, au contraire des projets d'installation de production d'énergies renouvelables. Par ailleurs, leurs projets d'installation de stockage ne sont pas prévus.

L'amendement proposé (COM-25), adopté par la commission spéciale, avec l'avis favorable du rapporteur, vise à remédier à cette dissonance.

La commission a adopté l'article 21 *ter* ainsi rédigé.

TITRE IX : SIMPLIFIER POUR INNOVER

Article 22

Faciliter l'innovation issue de la recherche

En premier lieu, l'article 22 vise à **faciliter l'innovation issue de la recherche en assouplissant le régime de contrôle des opérations d'import-export des promoteurs de recherches impliquant la personne humaine**, en supprimant la procédure d'autorisation du ministère chargé de la recherche, qui fait doublon avec celle déjà mise en œuvre par l'Autorité nationale de la sécurité du médicament. La commission a adopté ces dispositions, enrichies par un amendement visant à simplifier les démarches administratives des promoteurs de ces recherches en matière d'autorisation de réutilisation de données collectées dans le cadre d'études antérieures.

En second lieu, cet article vise à **assouplir le régime d'autorisation par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) régime de contrôle des traitements de données de santé**, qui fait intervenir, selon les cas, une déclaration de conformité à un référentiel publié par celle-ci ou à défaut une demande d'autorisation ne pouvant être accordée qu'après avis du comité éthique et scientifique pour les recherches, les études et les évaluations dans le domaine de la

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 19)

² Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article 19).

santé (CESREES). La commission a également adopté ces dispositions, en renforçant toutefois les garanties entourant les conditions dans lesquelles un responsable de traitement de données de santé pourrait, en application du présent article, se dispenser de l'avis du CESREES lorsque le projet de traitement a fait l'objet d'un avis favorable d'un comité scientifique et éthique local.

1. Le droit existant

1.1. *Le régime de contrôle des opérations d'import-export des promoteurs de recherches impliquant la personne humaine*

En l'état de la réglementation, les opérations d'import-export réalisées dans le cadre de recherches sont soumises à un **contrôle du ministère chargé de la recherche**, destiné à s'assurer de la finalité scientifique de ces opérations. Elle s'applique à toutes les catégories de recherches, qu'elles impliquent ou non la personne humaine. Les dossiers sont instruits dans un délai de trois mois, au terme d'une procédure impliquant une saisine pour avis de l'Agence de la biomédecine¹.

Pour ce qui concerne spécifiquement les **opérations d'import-export dans le cadre de recherches impliquant la personne humaine**, cette procédure de contrôle est prévue :

- à l'**article L. 1221-12 du code de la santé publique** s'agissant du sang, de ses composants ou de ses produits dérivés ;

- à l'**article L. 1235-1 du même code** s'agissant des organes ;

- aux **articles L. 1243-3, L. 1243-4 du même code** s'agissant des tissus et des cellules. Les obligations spécifiques en la matière des établissements pharmaceutiques sont régies par l'**article L. 1245-5-1 du même code**.

Il est à noter qu'en application de l'article L. 1121-4 du même code, **les recherches impliquant la personne humaine font, par ailleurs, l'objet d'une procédure d'autorisation spécifique, faisant intervenir l'Agence nationale de sécurité du médicament pour le volet scientifique et le comité de protection des personnes² pour le volet éthique.**

Cette procédure concerne également les essais cliniques de médicaments régis par les dispositions du règlement (UE) n° 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, les investigations cliniques de dispositifs médicaux mentionnés à l'article 1^{er} du règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 ainsi que les études des performances de dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* mentionnés à l'article 1^{er} du règlement (UE) 2017/746 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017.

¹ Article R. 1235-9 du code de la santé publique.

² Le comité de protection des personnes est régi par les articles L. 1123-1 et suivants du code de la santé publique.

1.2. *Le régime de contrôle des traitements de données de santé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés*

Les **traitements de données à caractère personnel dans le domaine santé** font, au regard de la sensibilité de ces données, l'objet d'un **régime spécifique dans le cadre de la loi n° 78-7 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés** (dite « Loi Informatique et libertés »), pour assurer le respect des dispositions de cette loi et du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (dit « règlement général sur la protection des données » - RGPD).

Ce régime est prévu à la section 3 de cette loi (articles 64 à 77).

En particulier l'article 66 pose expressément que les traitements relevant de cette section ne peuvent être mis en œuvre qu'en considération de la finalité d'intérêt public qu'ils présentent.

Pour contrôler le respect de ce principe et la conformité de ces traitements au droit à la vie privée et au droit de la protection des données à caractère personnel, **le II du même article 66 prévoit que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) publie des référentiels et règlements types s'appliquant à ces traitements, dans des conditions précisées à l'article 73 de la même loi**. Ces référentiels peuvent également porter sur la description et les garanties de procédure permettant la mise à disposition en vue de leur traitement de jeux de données de santé présentant un faible risque d'impact sur la vie privée.

À ce jour, **13 référentiels ont été publiés par la CNIL**. Certains s'appliquent en dehors du domaine de la recherche, et concernent les traitements en matière de vigilance sanitaire¹, les « entrepôts de données de santé »² ainsi que les traitements de données réalisés dans le cadre des accès compassionnels³. D'autres référentiels s'appliquent aux recherches impliquant la personne humaine⁴ ou non⁵.

Les traitements conformes à ces référentiels peuvent être mis en œuvre à la condition que leurs responsables adressent préalablement à la CNIL une **déclaration attestant de cette conformité**. D'après les données communiquées au rapporteur de la commission spéciale Catherine Di Folco, la CNIL reçoit plus de 2 000 déclarations de conformités par an (2 701 déclarations en 2023), la plus grande part concernant la recherche (2 464 déclarations).

¹ Référentiel RS-001 adopté le 16 juillet 2019.

² Référentiel RS-002 adopté le 26 octobre 2021.

³ Référentiel RS-004 adopté le 22 septembre 2022.

⁴ Référentiels MR-001 adopté le 3 mai 2018, MR-002 adopté le 16 juillet 2015 et MR-003 adopté le 3 mai 2018.

⁵ Référentiels MR-004 adopté le 3 mai 2018, MR-005 et MR-006 adoptés le 7 juin 2018, MR-007 et MR-008 adoptés le 20 juillet 2023 et ENSD adopté le 13 octobre 2022.

En application du III du même article 66, il est prévu qu'en l'absence de conformité à ces référentiels les responsables de traitement sont tenus de demander à la CNIL une **autorisation**. Le **IV** vient préciser à cet égard que la CNIL peut, par décision unique, délivrer à un même demandeur une autorisation pour des traitements répondant à une même finalité, portant sur des catégories de données identiques et ayant des catégories de destinataires identiques. D'après les données communiquées au rapporteur, la CNIL traite entre 400 et 600 demandes d'autorisation par an (520 en 2023). De même, la plupart concernent la recherche (429 demandes).

En application de l'**article 76 de la même loi**, il est prévu que **cette autorisation ne peut est accordée par la CNIL qu'après avis** :

- du comité de protection des personnes pour les recherches impliquant la personne humaine ;

- **du comité éthique et scientifique pour les recherches, les études et les évaluations dans le domaine de la santé (CESREES) pour les recherches n'impliquant pas la personne humaine.**

2. Le dispositif proposé

2.1. Une simplification du régime de contrôle des opérations d'import-export des promoteurs de recherches impliquant la personne humaine, avec la suppression de la procédure d'autorisation du ministère chargé de la recherche

Le **I** du présent article vise à supprimer la procédure d'autorisation par le ministère chargé de la recherche des opérations d'import-export dans le cas des recherches impliquant la personne humaine pour lesquelles, dans les conditions rappelées supra, un contrôle est déjà exercé par l'Autorité nationale de la sécurité du médicament et le comité de protection des personnes.

Il tend à modifier à cette fin les articles précités L. 1221-12 du code de la santé publique s'agissant des produits sanguins (**au 1°**), L. 1235-1 du même code s'agissant des organes (**au 2°**) et L. 1243-3, L. 1243-4 et L. 1245-5-1 du même code s'agissant des tissus et cellules (**aux 3° à 5°**).

2.2. Un assouplissement du régime de contrôle des traitements de données de santé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés

Le présent article vise également à assouplir le régime de contrôle par la CNIL des traitements de données à caractère personnel dans le domaine de la santé.

Les 2° à 4° du II du présent article tendent à apporter plusieurs modifications **l'article 66 de la loi Informatique et libertés** dans l'objectif de faciliter l'élaboration des référentiels et d'améliorer son appropriation par les acteurs.

Son 2° tend à modifier le II du même article 66 de façon à :

- inscrire dans la loi le principe selon lequel ces référentiels sont adoptés en vue d'assurer un **équilibre entre la protection des données à caractère personnel et l'intérêt public s'attachant au développement de la recherche dans le domaine de la santé** ;

- **permettre au ministère chargé de la santé ou aux organismes publics et privés représentatifs des acteurs concernés de proposer à la CNIL des référentiels**, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État ;

- prévoir que la CNIL **élabore et publie une stratégie comportant une programmation des référentiels à adopter**, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État

Son 3° tend à modifier le III du même article 66 de façon à préciser le droit existant tel qu'il est appliqué, soit qu'une seule déclaration de conformité à un référentiel est nécessaire lorsqu'un responsable de traitement entend mettre en œuvre plusieurs traitements relevant d'un même référentiel.

Son 4° tend à modifier la rédaction du IV du même article 66 tout en préservant la règle selon laquelle un traitement qui n'est pas conforme à un référentiel peut, par dérogation, être mis en œuvre sur autorisation de la CNIL.

Le présent article vise également à **assouplir les modalités de saisine pour avis du CESREES dans le cadre des demandes d'autorisation**.

Le 6° du même II tend ainsi à modifier l'article 76 de la même loi de façon à dispenser d'un tel avis les demandes d'autorisation concernant un traitement ayant fait l'objet d'un avis favorable d'un **comité scientifique et éthique local** dont le fonctionnement respecte un cahier des charges établi au niveau national par le ministre chargé de la santé pris après avis du CESREES.

En outre :

- **le 1° du même II** tend à modifier l'article 65 de la loi Informatique et libertés de façon à préciser le droit existant tel qu'il est appliqué en prévoyant que la section 3 précitée de cette loi s'applique aux traitements qui, cumulativement, sont mis en œuvre dans le domaine de la santé et contiennent des données concernant la santé ;

- **le 7° du même II** tend à modifier l'article 125 de la même loi de façon à assurer l'application du dispositif outre-mer.

3. La position de la commission

3.1. S'agissant de la simplification du régime de contrôle des opérations d'import-export des promoteurs de recherches impliquant la personne humaine

La commission spéciale ne peut que souscrire à la mesure de simplification portée par cet article, approuvée comme telle par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi ainsi que par les

administrations compétentes des ministères chargés de la santé et de la recherche entendues par son rapporteur Catherine Di Folco.

Le dispositif vient utilement supprimer un contrôle exercé en doublon par les administrations, qui alourdit la charge administrative des promoteurs de recherche impliquant la personne humaine, tels que les industriels du médicament.

Il concourt également à **l'objectif de simplification de l'action administrative, dont la complexité est fortement consommatrice de ressources publiques**. Selon les données communiquées par la direction générale de la recherche et de l'innovation, les tâches de contrôle des opérations d'import-export mobilisent 3 agents de catégorie A de cette direction et un agent de l'Agence de la biomédecine. Ainsi, en 2023, 989 autorisations d'import-export ont été autorisées, concernant pour 48 % des recherches impliquant la personne humaine.

La commission spéciale a ainsi adopté ces dispositions.

Elle a également adopté **l'amendement n° COM-216** visant à clarifier les démarches administratives des promoteurs de recherches cliniques dans les cas où celles-ci nécessitent, dans le cadre de « bras contrôles » ou de « bras témoins », la réutilisation de données recueillies dans le cadre de la prise en charge ou d'études antérieures.

3.2. S'agissant de l'assouplissement du régime de contrôle des traitements de données de santé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés

La commission spéciale s'est également montrée favorable à l'adoption du dispositif d'assouplissement du régime de contrôle des traitements de données de santé par la CNIL, approuvé par celle-ci dans son avis public sur le présent projet de loi¹.

Ce dispositif est en effet, comme l'expose cet avis, de nature à simplifier les démarches des acteurs du secteur de la santé et permettre un élargissement et une diversification du champ des référentiels. Reste qu'il appartiendra aux acteurs du secteur de se saisir pleinement de cette nouvelle capacité de proposition de référentiels à la CNIL, ce qui suppose une communication adéquate de la part de celle-ci.

Suivant les recommandations de l'avis précité, la commission spéciale a cependant entendu renforcer les garanties entourant les conditions dans lesquelles un responsable de traitement de données de santé pourrait se dispenser de l'avis du CESREES lorsque le projet de traitement a fait l'objet d'un avis favorable d'un comité scientifique et éthique local.

¹ Commission nationale de l'informatique et des libertés, délibération n° 2024-030 du 11 avril 2024 portant avis sur un projet de loi de simplification.

À cette fin, elle a adopté l'amendement n° COM-353 de son rapporteur Catherine Di Folco tendant à préciser, d'une part, le contenu des règles de fonctionnement de ces comités, dont la définition resterait renvoyée à un cahier des charges fixé au niveau réglementaire et à prévoir, d'autre part, une consultation préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés sur ce cahier des charges.

La commission a adopté l'article 22 **ainsi modifié**.

Article 23

Intégrer l'innovation dans le mandat de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

L'article 23 vise à modifier le mandat de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour y intégrer explicitement la prise en compte des enjeux d'innovation.

La commission spéciale a constaté la portée limitée de l'évolution législative proposée, dans la mesure où, de fait, la CNIL tient d'ores et déjà largement compte de ses enjeux dans l'exercice de ses missions, et a même fait du soutien à l'innovation l'un de ses axes stratégiques.

Elle s'est ainsi efforcée de préciser le dispositif, en adoptant un amendement tendant, d'une part, à consacrer une mission pour la CNIL d'accompagner spécifiquement l'innovation dans le domaine de l'intelligence artificielle et, d'autre part, indiquer explicitement que la CNIL peut accompagner les responsables dans la mise en place d'un traitement innovant, ce qu'elle accomplit déjà grâce aux programmes d'accompagnement mis en place.

La commission spéciale a également entendu renforcer la portée opérationnelle du dispositif, en sécurisant les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent recourir à l'appui de la CNIL, et ainsi encourager ces pratiques.

1. Le droit existant : le mandat de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ne fait pas de référence explicite aux enjeux d'innovation

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est une autorité administrative indépendante créée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (dite « loi Informatique et libertés ») et chargée de réguler le traitement des données personnelles. Elle est, en particulier, l'autorité de contrôle nationale au sens et pour l'application du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (dit « règlement général sur la protection des données » - RGPD).

Les missions qu'elle exerce à ce titre sont fixées **par le I de l'article 8 de la loi précitée**. En particulier, il est prévu que la CNIL :

- en application du 1° du même I, informe toutes les personnes concernées et tous les responsables de traitements de leurs droits et obligations et peut, à cette fin, apporter une information adaptée aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux petites et moyennes entreprises ;

- en application **du 2°**, veille à ce que les traitements de données à caractère personnel soient mis en œuvre conformément à ces mêmes dispositions et notamment, en application **du b) du même 2°**, en établissant et publiant des lignes directrices, recommandations ou référentiels destinés à faciliter la mise en conformité des traitements de données à caractère personnel, encourageant l'élaboration de codes de conduite définissant les obligations qui incombent aux responsables de traitement et à leurs sous-traitants, en homologuant et publiant les méthodologies de référence destinées à favoriser la conformité des traitements de données de santé à caractère personnel. **Le e) du même 2°** prévoit également que, dans ce cadre, elle répond aux demandes d'avis des pouvoirs publics et, le cas échéant, des juridictions, et conseille les personnes et organismes qui mettent en œuvre ou envisagent de mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel ;

- en application du 3°, délivre un label à des produits ou à des procédures tendant à la protection des données à caractère personnel, attestant leur conformité aux dispositions de la loi Informatique et libertés ;

- en application **du 4°**, se tient informée de l'évolution des technologies de l'information et rend publique le cas échéant son appréciation des conséquences qui en résultent pour l'exercice des droits et libertés, notamment en étant consultée sur des projets de loi ou d'actes réglementaires dans ce domaine, en proposant au Gouvernement des mesures, en conduisant une réflexion sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par l'évolution des technologies informatiques et numériques et en promouvant l'utilisation des technologies protectrices de la vie privée.

Le II prévoit que, pour l'accomplissement de ses missions, la CNIL peut procéder par voie de recommandation et prendre des décisions individuelles ou réglementaires dans les cas prévus par la loi Informatique et libertés.

2. Le dispositif proposé : intégrer l'innovation dans le mandat de la Commission nationale d'informatique et des libertés

Le présent article tend à modifier le mandat de la CNIL dans l'objectif que celle-ci prenne en compte les enjeux d'innovation dans l'exercice de ses missions.

Ainsi, son 1° vise à **modifier le b) du 2° du I de l'article 8 de la loi Informatique et libertés** précitée de façon à préciser que, dans le cadre de sa mission de veille quant au respect du droit de l'informatique et des libertés, la CNIL « *prenne également en compte, dans tous les domaines de son action, les enjeux d'innovation* ».

Son 2° vise à **modifier le 4° du I de la même loi**, de façon à ce que, dans le cadre de son appréciation publique des conséquences résultant des évolutions technologiques, elle promeuve « *la juste prise en compte des enjeux d'innovation associés aux traitements des données à caractère personnel* ».

3. La position de la commission : préciser le dispositif et renforcer sa portée opérationnelle

3.1. *Un dispositif de portée limitée, alors que la Commission nationale de l'informatique et des libertés intègre déjà pleinement en pratique la prise en compte des enjeux d'innovation dans l'exercice de ses missions*

Le présent article, aux termes de son étude d'impact, entend garantir que la CNIL prenne en compte, à leur juste niveau, les enjeux d'innovation dans l'exercice de ses missions.

À cet égard, la portée de l'évolution législative proposée devrait cependant être limitée.

Le dispositif est rédigé en termes très larges, « l'innovation » étant simplement désignée sans plus de précision sur le contenu que le législateur entendrait lui donner et sur les conséquences concrètes de la « prise en compte » par la CNIL des enjeux qui lui sont associés.

La même étude d'impact n'établit pas clairement la nécessité de légiférer dans la mesure où elle ne fournit pas d'exemple de cas dans lesquels l'action CNIL aurait fait obstacle à l'innovation.

À l'inverse, comme le rappelle le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, **cet objectif est dans les faits largement pris en compte par la CNIL**. Celle-ci a d'ailleurs fait de « *l'appui à l'innovation* » l'un des axes de son plan stratégique 2022-2024 (axe 2 point 4).

Ainsi, la CNIL a utilisé l'ensemble de ses compétences pour agir dans ce domaine, notamment au travers :

- des divers documents qu'elle publie, avec notamment la communication d'éléments d'analyse sur le régime d'application de la réglementation en matière de chaînes de blocs (ou « *blockchain* ») ainsi que de fiches sur des sujets innovants tels que l'intelligence artificielle ou encore les applications mobiles ;

- de son action d'accompagnement des entreprises, avec la mise en place d'une procédure de « demandes de conseil » dans le cadre de

laquelle 1 600 consultations environ sont traitées chaque année, la création de nouveaux services dédiés à l'innovation tels que le « laboratoire d'innovation numérique » de la CNIL (LINC) ou encore la mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement renforcé, fonctionnant par appel à projets destiné aux entreprises innovantes (« *start-ups* ») ;

- des travaux de réflexion qu'elle conduit, avec par exemple le lancement en 2023 d'une mission d'analyse économique destinée à parfaire sa compréhension du modèle d'affaires et du rôle économique des données personnelles.

3.2. *La commission spéciale s'est efforcée de préciser le dispositif et renforcer sa portée opérationnelle*

Au vu de ces éléments, et dans la lignée des recommandations formulées par la CNIL dans le cadre de son avis publié sur le présent article¹, la commission spéciale a entendu préciser la portée du dispositif.

À cette fin, elle a adopté **l'amendement COM-354** de son rapporteur Catherine Di Folco qui précise que l'objectif d'accompagnement de l'innovation **concerne notamment le domaine de l'intelligence artificielle**, qui constitue le principal enjeu des années à venir en matière de conciliation entre la protection des droits et libertés et le soutien à l'innovation.

En outre, le même amendement tend à **indiquer explicitement que la CNIL peut accompagner les responsables de traitement de données dans la mise en place de traitements innovants**, ce qu'elle accomplit déjà grâce aux divers programmes d'accompagnement mis en place.

Dans le souci de renforcer la portée opérationnelle de cette consécration législative de la mission d'accompagnement des entreprises en matière d'innovation, la commission spéciale a également adopté **l'amendement COM-355** de son rapporteur Catherine Di Folco, qui tend à **prévoir une dérogation aux règles relatives au droit de communication des documents administratifs posées à l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration s'agissant des documents transmis dans le cadre des dispositifs d'accompagnement aux entreprises mis en œuvre par la CNIL**.

Des difficultés pratiques ont en effet été rencontrées en la matière, les entreprises concernées n'ayant en général pas conscience que leur demande d'accompagnement ou d'information auprès de la CNIL était susceptible de créer un droit de communication au titre des documents échangés à cette occasion.

¹ Commission nationale de l'informatique et des libertés, délibération n° 2024-030 du 11 avril 2024 portant avis sur un projet de loi de simplification.

Le dispositif proposé paraît ainsi de nature à encourager les entreprises à solliciter les programmes d'accompagnement de la CNIL en sécurisant leurs conditions de mise en œuvre. Il contribue ainsi à renforcer la portée opérationnelle de l'article 23 du présent projet de loi, dont l'objectif est de favoriser une innovation respectueuse du droit à la vie privée et à la protection des données personnelles.

La commission a adopté l'article 23 **ainsi modifié**.

TITRE X : SIMPLIFIER LE DÉVELOPPEMENT DES COMMERCES

Article 24 A

Précision de la définition du local commercial ou artisanal dans le cadre de l'exercice du droit de préférence du locataire

Présenté par un amendement proposé par la Sénatrice Annick Billon et le Sénateur Hervé Marseille (COM-51), ayant reçu un avis favorable du rapporteur, l'article propose de clarifier le champ d'application du droit de préemption du locataire de locaux à usage commercial et artisanal.

1. La situation actuelle - le droit de préférence du locataire dans le cadre de la cession du local commercial ne bénéficie qu'aux locaux commerciaux ou artisanaux

La loi dite « Pinel » du 18 juin 2014 a introduit un article L. 145-46-1 au sein du code de commerce qui consacre un droit de préférence du locataire lors de la cession d'un local commercial ou artisanal.

Ce droit de préférence (ou de « préemption ») vise à favoriser le maintien des très petites entreprises commerciales et artisanales dans les zones de centre-ville soumises à une pression immobilière.

Ainsi, lorsque le propriétaire d'un local à usage commercial ou artisanal envisage de le vendre, il doit ainsi en informer le locataire par lettre recommandée avec avis de réception ou remise en main propre contre récépissé ou émargement. Cette notification doit, à peine de nullité, indiquer le prix et les conditions de la vente envisagée. Elle vaut offre de vente au locataire.

Le locataire dispose ensuite d'un délai d'un mois pour se prononcer. En cas de réponse positive à l'offre de vente du bailleur, le locataire dispose d'un délai de deux mois pour réaliser la vente.

Ce droit de préférence s'applique aux seuls locaux commerciaux et artisanaux et non à tous les locaux loués dans le cadre d'un bail commercial. Conformément à l'objectif du législateur lors de l'examen parlementaire de la loi Pinel, il ne s'applique pas aux locaux à usage professionnel et donc pas aux bureaux.

Or la définition d'un local à usage artisanal ou commercial n'est pas précisée par cet article. Des divergences d'interprétation existent donc sur l'inclusion ou non des locaux à usage professionnel voire des entrepôts dans le champ de l'article L. 145-46-1 du code de commerce, dès lors que le preneur est titulaire d'un bail commercial et qu'il exerce une activité commerciale.

La jurisprudence de la cour de cassation exclut bien les locaux à usage industriel du champ d'application du dispositif, même lorsqu'une activité de négoce y est exercée à titre accessoire, dès lors que le local ne sert pas à la réception de clientèle¹. En revanche, elle inclut les locaux à usage de bureaux dès lors qu'il s'agit de bureaux dont l'activité est commerciale².

Il en résulte une incertitude juridique sur l'application du droit de préemption, alors même que son non-respect entraîne la nullité d'une vente. Cette incertitude juridique, soulignée par les notaires, peut être à l'origine de contentieux – par les locataires qui intentent une action en nullité – mais aussi une multiplication des notifications « par prudence ».

2. Le dispositif envisagé – une précision de la définition du local commercial ou artisanal pour l'exercice de ce droit de préférence

L'objectif du présent article est de modifier l'article L. 145-46-1 du code de commerce afin d'y préciser la définition des locaux à usage commercial ou artisanal dans le cadre de l'exercice du droit de préemption.

Il est donc précisé :

- un local à usage commercial au sens du présent article s'entend de tout local aménagé, à titre principal, pour l'accueil physique d'une clientèle en vue de la vente sur place de biens ou la réalisation sur place de prestations de services ;

- un local à usage artisanal au sens du présent article s'entend de tout local aménagé à titre principal pour des activités de production, de transformation, de réparation ainsi que pour la vente des biens et services résultant de ces activités et au sein duquel est reçu à titre habituel la clientèle.

Ces définitions ont vocation à écarter les locaux à usage de bureaux ou encore les entrepôts.

¹ Cass. 3e civ., 29 Juin 2023, n° 22-16.034.

² CA Paris, 1er déc. 2021, n° 20/00194 ; CA Rennes, 11 janv. 2022, n° 20/01661.

3. La position de la commission spéciale – une précision bienvenue

La commission spéciale estime qu'une précision du champ d'application du dispositif de préférence « Pinel » est souhaitable pour renforcer la sécurité juridique des transactions, le non-respect du droit de préemption entraînant la nullité d'une cession.

Elle souligne à ce titre que la sécurité juridique peut être une source de simplification pour les acteurs économiques.

La commission a adopté l'article 24 A ainsi rédigé.

Article 24

Mensualisation du versement des loyers commerciaux et encadrement du montant de la garantie

L'article 24 vise à renforcer l'encadrement du régime des baux commerciaux dans le but de mieux protéger la trésorerie des commerçants, notamment en instaurant un paiement mensualisé du loyer sur demande du preneur à bail et en plafonnant le montant de la garantie versée à l'équivalent d'un trimestre de loyer.

La commission spéciale a adopté cet article modifié par six amendements. Elle a notamment précisé le champ d'application de l'article, prévu que la mensualisation du loyer n'est de droit que si le preneur est à jour de ses paiements, introduit une précision pour éviter le versement d'intérêts dans le cadre du dépôt de garantie et encadré le délai de restitution de la garantie au preneur à bail dans un délai qu'elle a fixé à trois mois.

1. La situation actuelle – le bail commercial est peu encadré par la loi

Conformément à l'article L. 145-1 du code de commerce, le régime des baux commerciaux s'applique aux baux :

- d'un immeuble ou local dans lesquels un **fonds de commerce** est exploité, que le fonds appartienne « soit à un *commerçant* ou à un *industriel immatriculé au registre du commerce et des sociétés*, soit à un *chef d'une entreprise du secteur des métiers et de l'artisanat immatriculée au registre national des entreprises, accomplissant ou non des actes de commerce* » ;

- de **locaux accessoires à l'exploitation du fonds de commerce** mais qui sont essentiels à l'exploitation du fonds, ou aux baux des terrains nus sur lesquels ont été édifiées des constructions à usage commercial, industriel ou artisanal.

Il peut aussi s'appliquer, conformément à l'article L. 145-2 du code de commerce, à d'autres baux - comme ceux des locaux ou immeubles abritant des établissements d'enseignement.

1.1. *En l'absence d'encadrement, le versement du loyer est fréquemment trimestriel*

Les sections 2, 3, 4 et 5 du code de commerce encadrent la **durée du bail commercial**, qui ne peut être inférieure à neuf ans sauf exceptions, son **renouvellement** ainsi que les cas de **refus de renouvellement**.

En ce qui concerne le loyer, seule sa révision est encadrée :

- depuis la loi du 18 juin 2014¹, l'article L. 145-34 prévoit que la révision du loyer ne peut excéder la **variation de l'indice trimestriel des loyers commerciaux publié par l'INSEE** ;

- le **montant** du loyer, la **périodicité** de paiement et le moment du **paiement** (à échoir ou à terme échu) ressortissent de la liberté contractuelle.

La pratique est le plus souvent celle d'un paiement trimestriel du loyer, dont les sommes sont acquittées à l'avance.

Durant la crise sanitaire liée au covid-19, certains bailleurs ont accepté de mettre en place un **paiement mensuel du loyer** pour certaines enseignes rencontrant de graves difficultés financières. Ces mesures, à la discrétion des bailleurs, sont demeurées provisoires et ont donc pris fin à la reprise normale de l'activité des commerçants.

1.2. *Le montant de la garantie n'est pas plafonné juridiquement*

Le montant de la garantie versée au bailleur par le preneur à bail ne fait l'objet d'aucun encadrement au sein de la loi.

En pratique, les baux commerciaux prévoient généralement un dépôt de garantie correspondant à trois mois de loyers, ce qui représente en moyenne 3,75 % du chiffre d'affaires annuel d'un commerçant selon la Direction générale des entreprises (DGE).

La garantie demandée excède rarement ce montant, en raison de la volonté des bailleurs d'éviter le versement d'intérêts en faveur des preneurs de baux.

En effet, l'article L. 145-40 du code de commerce prévoit que « *les loyers payés d'avance, sous quelque forme que ce soit, et même à titre de garantie, portent intérêt au profit du locataire, au taux pratiqué par la Banque de France pour les avances sur titres, pour les sommes excédant celle qui correspond au prix du loyer de plus de deux termes.* »

Or actuellement, les loyers sont le plus souvent versés en avance, avec des termes trimestriels : le paiement du premier loyer trimestriel, couplé au

¹ Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises

versement d'une garantie équivalente à un trimestre de loyer, correspond donc à une avance de paiement d'une somme équivalente au prix du loyer de deux termes - donc six mois. Elle n'emporte donc pas provisionnement d'intérêts au profit du preneur à bail.

Aux côtés des sommes versées au bailleur à titre de garantie, peuvent être exigées des garanties complémentaires, qui ne sont pas directement versées au prêteur mais grèvent sa trésorerie - à l'instar d'une garantie autonome à première demande (GAPD) par laquelle le preneur immobilise des sommes sur un compte bancaire.

1.3. Seule la jurisprudence précise les modalités de restitution de la garantie

En cas de vente d'un local commercial loué, la Cour de cassation considère que la restitution du dépôt de garantie versé lors de la conclusion du bail reste une dette personnelle du **propriétaire cédant ayant conclu le bail**. La jurisprudence constante de la Cour de cassation prévoit une obligation de restitution du dépôt de garantie à la charge du bailleur initial en cas de vente d'un local commercial loué¹.

En ce qui concerne les baux d'habitation, la règle a été précisée par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, modifiant l'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs pour prévoir qu' « *en cas de mutation à titre gratuit ou onéreux des locaux loués, la restitution du dépôt de garantie incombe au nouveau bailleur.* » Ainsi, le propriétaire du local à usage d'habitation au terme du bail est débiteur de la restitution de la garantie versée au propriétaire au moment de la conclusion du bail avec le locataire.

2. Le dispositif envisagé : une mensualisation des loyers commerciaux, un plafonnement de la garantie versée au bailleur et une clarification sur les modalités de restitution de cette garantie

2.1. Une mensualisation des loyers commerciaux sur demande du preneur de bail

Un nouvel article serait créé au début de la Section 6 « Du loyer » du Chapitre « Du bail commercial » du code de commerce, relatif au régime des baux commerciaux.

Ce paiement mensuel du loyer serait de droit, **sur demande** du preneur à bail d'un **local destiné à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros, ou de prestations de service à caractère commercial ou artisanal**.

L'utilisation de cette définition vise à circonscrire l'application de cette mesure aux baux commerciaux concernant un local commercial - et ainsi exclure les locaux à usage de bureaux et ceux à usage de stockage pouvant être

¹ Cass. 3e civ., 25 févr. 2004, n° 02-16.589 ; Cass. 3e civ., 28 juin 2018, no 17-18.100

soumis au régime des baux commerciaux. Ainsi, la mensualisation est susceptible de s'appliquer aux baux mentionnés à l'article L. 145-2 du code de commerce uniquement dans le cas où ces locaux sont destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros ou de prestations de service à caractère commercial ou artisanal. À titre d'exemple, ces mesures ne seront pas applicables aux locaux abritant des établissements d'enseignement.

Cette disposition serait applicable aux baux en cours d'exécution à date de la promulgation de la loi. Si un commerçant locataire formule une demande de mensualisation du versement de son loyer en cours de contrat, la mensualisation prendra ainsi effet à compter de la prochaine échéance du loyer prévue par le bail.

La mensualisation sur demande serait d'ordre public : conformément à l'article L. 145-15 du code de commerce, toute clause, stipulation ou arrangement établi en contradiction avec l'article L. 145-40 serait réputé non écrite.

2.2. Un plafonnement du montant de garantie

Pour les locaux destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros, ou de prestations de service à caractère commercial ou artisanal, le montant de la garantie versée par le preneur au bailleur serait plafonné à l'équivalent d'un trimestre de loyer.

Contrairement à la mensualisation de droit sur demande, qui s'appliquerait aux baux en cours à l'entrée en vigueur de la loi, le plafonnement de la garantie ne s'appliquerait qu'aux **nouveaux baux** conclus à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil d'État a en effet estimé, dans son avis sur le présent projet de loi, qu'une application aux baux en cours à date de promulgation de la loi, emportant l'obligation pour les bailleurs de restituer les sommes payées à titre de garantie excédant le plafond fixé par le projet de loi, aurait constitué une **atteinte excessive** au droit au maintien des baux commerciaux en cours d'exécution.

2.3. Une précision juridique sur la restitution de la garantie

Il serait précisé, à l'article L. 145-40 du code de commerce, qu'en cas de mutation à titre gratuit ou onéreux du local pris à bail, l'obligation de restitution au preneur des sommes payées à titre de garantie est transmise au nouveau bailleur.

Cette précision serait applicable à tout preneur d'un bail commercial régi par le chapitre V du Titre IV du livre I^{er} du code de commerce, dans le cadre de mutations intervenant à l'expiration d'un délai de trois mois après la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

3. La position de la commission spéciale : renforcer la protection de la trésorerie des commerces tout en apporter certaines contreparties aux bailleurs

1.1. Un dispositif bienvenu pour favoriser la trésorerie des petits commerces

Pour la commission spéciale, les trois mesures prévues par le présent article sont de nature à favoriser la préservation de la trésorerie des commerces, notamment au regard :

- des **difficultés économiques** endurées par les commerces lors de la crise sanitaire du fait du ralentissement de leur activité, qui perdurent actuellement : la commission spéciale déplore la hausse des défaillances d'entreprises fin 2023 (+35 %¹), particulièrement marquée dans le commerce, notamment dans les secteurs de l'habillement et de l'hôtellerie-restauration ;

- de la **relation contractuelle structurellement déséquilibrée** entre bailleurs commerciaux et preneurs de baux commerciaux, le marché des premiers étant dominé par quatre foncières commerciales (Unibail Rodamco Westfield, Klépierre, Carmila, Mercialis), face à une multitude de preneurs dont une part non négligeable est constituée de petits commerçants ;

- du **faible encadrement** du régime des baux commerciaux, notamment au regard de l'encadrement des baux d'habitation.

Selon la FACT, le surplus de trésorerie des bailleurs lié au versement trimestriel des loyers commerciaux est estimé à environ deux milliards d'euros.

Néanmoins, la commission spéciale souligne que ces trois mesures auront un impact différencié sur la situation des petits commerces :

- la mensualisation du versement du loyer sur demande du commerçant locataire est une mesure bienvenue en ce qu'elle permettra aux commerces de **diminuer leur besoin de trésorerie de deux mois**. La commission souhaite maintenir son déclenchement **sur demande** afin de ne pas contraindre les locataires qui souhaiteraient conserver un rythme de paiement trimestriel ;

- en revanche, le **plafonnement du montant des sommes payées à titre de garantie** n'aura pas d'impact significatif sur la trésorerie des commerçants : le niveau du plafonnement proposé par le projet de loi (un trimestre) correspond au montant de la garantie demandée dans la pratique actuelle. En effet, les bailleurs sont réticents à demander un montant plus élevé qui les conduirait à devoir verser des intérêts au preneur ;

- la précision juridique concernant les **modalités de restitution du dépôt de garantie** est également bienvenue afin de résoudre d'éventuels litiges, mais elle n'aura pas d'effet sur les délais de restitution du dépôt de garantie.

¹ Étude EY – AU GROUP

1.2. Un dispositif à renforcer

La commission spéciale a souhaité renforcer le dispositif prévu par le présent article afin de protéger davantage la trésorerie des commerces tout en prévoyant certaines contreparties pour les bailleurs commerciaux.

Pour compenser le faible impact du plafonnement du montant de la garantie versée au bailleur sur les montants effectivement immobilisés par les commerçants, la commission spéciale souhaite **encadrer dans le temps la restitution** de cette garantie au preneur : cela permettrait d'éviter une immobilisation excessivement longue de sommes précieuses pour la trésorerie des commerces. Le délai de restitution de la garantie prévue dans le cadre des baux habitation est quant à lui précisé par la loi¹ : il est fixé à maximum **deux mois**, ou **un mois** lorsque l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée. Par parallélisme avec le plafonnement de la garantie à l'équivalent d'un trimestre de loyers, le rapporteur propose d'instaurer un délai maximal de trois mois pour la restitution de la garantie au preneur d'un bail commercial.

Le rapporteur constate néanmoins qu'en vertu de l'article L. 145-40 du code de commerce, les sommes versées à titre de garantie ne portent pas intérêts au profit du locataire si elles n'excèdent pas deux termes de loyers : dans le cas de termes mensuels, une garantie fixée à trois mois de loyer - comme le permet le présent projet de loi - conduirait donc les bailleurs à verser des intérêts au prêteur. Le rapporteur estime que ce n'est pas l'objet du texte et que cela risquerait même d'encourager les bailleurs à se reporter sur d'autres garanties, au détriment de la trésorerie des commerces. Il a donc proposé à la commission de prévoir que les sommes versées à titre de garantie par le preneur à bail d'un local commercial - qui sont plafonnées à l'équivalent d'un trimestre de loyers - ne portent pas intérêts à son profit.

Enfin, si la commission spéciale salue la mensualisation des loyers commerciaux, elle estime qu'elle ne saurait être **de droit** que si le preneur à bail qui en fait la demande est **à jour du paiement de ses loyers**. Selon la FACT, plus de 10 % des loyers commerciaux ne sont pas réglés 60 jours après leur date d'exigibilité.

À l'initiative du rapporteur, la commission spéciale a donc adopté les cinq amendements suivants :

- **un amendement COM-356 de précision sur le périmètre des baux concernés pour faire référence aux locaux commerciaux définis par l'article 231 *ter* du code général des impôts, définition qui inclut les réserves attenantes aux locaux affectés à une activité de commerce et qui permet de clarifier l'exclusion des locaux de bureaux et de stockage ;**

- **un amendement COM-357 pour préciser que le versement mensuel du loyer est de droit sur demande du preneur à bail d'un local**

¹ Article 22 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

commercial, s'il est à jour du paiement de ses loyers - c'est-à-dire sans impayé sur des termes échus et sans retard de paiement sur le terme en cours ;

- un amendement COM-359 visant à préciser que la restitution des sommes versées au titre de la garantie doit se faire sous 3 mois à compter de la remise en main propre, ou par lettre recommandée avec avis de réception, des clés au bailleur ou à son mandataire ;

- un amendement COM-358 visant à préciser que les sommes versées au titre du dépôt de garantie par le preneur du bail commercial, qui sont plafonnées à un trimestre de loyer, ne portent pas intérêt au profit du preneur. En effet, sans précision *ad hoc* dans le texte, dans le cadre d'une mensualisation du loyer, elles porteraient intérêt au-delà de deux termes de loyer, soit deux mois, ce qui est inférieur au montant maximal de la garantie proposé par le présent article ;

- un amendement COM-360 de précision rédactionnelle ;

- un amendement COM-361 de précision juridique afin d'appliquer le plafonnement du montant de la garantie non seulement aux baux conclus après la promulgation de la loi mais aussi aux baux renouvelés.

La commission a adopté l'article 24 ainsi modifié.

Article 25

Simplification du régime d'aménagement commercial pour moderniser et rationaliser les espaces commerciaux

L'article 25 vise à **assouplir la politique d'aménagement commercial** en limitant d'une part la possibilité d'introduire des recours dilatoires devant la Commission nationale d'aménagement commercial dont l'objectif est d'empêcher ou de ralentir l'ouverture de nouveaux commerces, et en facilitant d'autre part les réorganisations internes de magasins au sein des centres commerciaux, y compris si ces magasins sont fermés depuis plus de trois ans.

1. Une politique d'aménagement commercial dont le principal outil demeure la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale

1.1. Les autorisations d'exploitation commerciale délivrées par les commissions départementales peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial

Par principe, tout projet de création ou d'agrandissement d'un magasin ou d'un ensemble commercial de plus de 1 000 m² de surface de vente nécessite une autorisation d'exploitation commerciale (AEC)¹, même s'il existe plusieurs dérogations listées au sein du code de commerce.

¹ Article L. 752-1 du code de commerce.

Cette autorisation est délivrée par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) qui fondent leur décision sur le respect de plusieurs critères et vérifient, le cas échéant, la compatibilité du projet avec le schéma de cohérence territoriale (Scot) applicable. Selon l'étude d'impact du projet de loi, entre 2017 et 2022, le taux d'autorisation annuel des demandes d'exploitation commerciale dans les CDAC est élevé, compris entre 84 % et 88 %.

Or, **dans un délai d'un mois, cette décision peut faire l'objet d'un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)**, ce qui tend à rallonger de six mois une procédure d'autorisation qui en prend déjà quatre. Ainsi, selon l'article L. 752-17 du code de commerce, « *le demandeur, le représentant de l'État dans le département, tout membre de la commission départementale d'aménagement commercial, tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet, est susceptible d'être affectée par le projet* » peut introduire un tel recours, ce qui est une appréciation particulièrement large de l'intérêt à agir, en particulier dans des secteurs commerçants particulièrement concurrentiels. Selon l'étude d'impact du projet de loi, entre 2017 et 2022, le taux d'autorisation annuel en CNAC a été de plus de 40 %, sachant que certaines de ses décisions ont été déferées devant la juridiction administrative qui, en 2022, s'est prononcée au fond sur 49 avis et en a annulé 10.

1.2. Actuellement, la réouverture de commerces fermés depuis plus de trois ans s'apparente à une extension de l'ensemble commercial, conditionnant cette réouverture à l'obtention d'une nouvelle autorisation

Aujourd'hui, lorsqu'un magasin cesse d'être exploité au sein d'un ensemble commercial, il conserve ses droits, rattachés à son autorisation d'exploitation commerciale (AEC), pour une durée de trois ans. **Si ce magasin reste fermé pendant plus de trois ans, alors il perd ses droits et sa réouverture ultérieure s'apparente à une extension de l'ensemble commercial**, ce qui peut nécessiter de demander une nouvelle AEC. Or, selon l'étude d'impact du projet de loi, une telle procédure peut s'avérer coûteuse et décourageante, surtout dans le cas où des travaux d'aménagement et de regroupement sont en cours mais finalisés à l'issue de cette période de trois ans.

2. Une double mesure de simplification visant à lutter contre les recours dilatoires faisant obstacle à l'installation de nouveaux commerces et à faciliter les réorganisations au sein des ensembles commerciaux

2.1. Une limitation de l'intérêt à agir afin de mieux lutter contre les recours dilatoires dont l'objectif est de limiter la concurrence au sein d'une même zone de chalandise

Dans un premier temps, l'article 25 vise à modifier les conditions dans lesquelles il est possible d'introduire un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) pour contester un avis de la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). En effet, il

est proposé de **limiter l'intérêt à agir** dans la mesure où le demandeur, le représentant de l'État, les membres de la CDAC concernée ou tout professionnel devront démontrer qu'ils sont **affectés de manière directe et significative** par le projet d'aménagement commercial. Si le recours se contente d'indiquer que son activité est affectée par un tel projet, alors il pourra être déclaré irrecevable par la CNAC.

L'objectif du Gouvernement est de **lutter contre les recours dilatoires** déposés par des enseignes de la grande distribution dès qu'un projet d'aménagement commercial susceptible de concurrencer leur activité est envisagé dans leur zone de chalandise.

Au regard des données transmises à la commission spéciale, la CNAC a par exemple examiné **180 recours en 2022, dont 157 ont été déposés par des enseignes concurrentes. Parmi ces recours, il est estimé qu'environ 15 % sont dilatoires** et introduits dans le seul but de ralentir la réalisation d'un projet commercial.

Il est estimé que cette limitation de l'intérêt à agir pourrait permettre de faire **diminuer d'environ 10 % le nombre de recours déposés** devant la CNAC.

2.2. Une facilitation des déplacements et des regroupements de magasins au sein d'un même ensemble commercial

Dans un second temps, l'article 25 vise à **faciliter les réorganisations internes au sein d'un même ensemble commercial**, sans augmentation de la surface totale de vente.

D'une part, le **critère de « voisinage » est retiré** dans le cas de regroupement de magasins vacants ayant conservé leurs droits commerciaux, l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) étant valable pour une durée de trois ans.

D'autre part, il est prévu que les déplacements ou les regroupements de magasins de commerce de détail au sein d'un même ensemble commercial **peuvent être dispensés de l'obligation d'obtention d'une AEC, y compris au-delà de la période de trois ans** pendant laquelle une telle autorisation est octroyée, à condition :

- que la surface de vente du magasin de détail réouvert **n'entraîne pas d'augmentation de la surface de vente** ni de modification de l'emprise au sol du bâtiment dans lequel il est situé ;

- que la surface de vente du magasin de commerce de détail réouvert demeure inférieure à 2 500 mètres carrés ou à 1 000 mètres carrés pour les commerces à prédominance alimentaire.

3. La commission spéciale a estimé que les mesures proposées sont bel et bien de nature à simplifier l'ouverture et la réouverture de magasins de commerce de détail

3.1. Sur la limitation de l'intérêt à agir

La commission spéciale a estimé qu'une telle mesure était **justifiée** et n'était pas de nature à remettre en cause l'exercice du droit de recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Elle considère également que la limitation de l'intérêt à agir devrait permettre de **faciliter l'implantation de nouveaux commerces et d'augmenter la concurrence** au sein d'une même zone de chalandise en luttant plus efficacement contre les recours dilatoires, principalement déposés par de grandes enseignes concurrentes.

Par ailleurs, la commission relève que dans la mesure où cette limitation de l'intérêt à agir devrait se traduire par une baisse du nombre de recours devant la CNAC, dont le secrétariat est assuré par les services du ministère de l'Économie et des Finances, il s'agit également d'une **mesure de simplification au bénéfice de l'administration**.

3.2. Sur la simplification des réorganisations internes au sein d'un même ensemble commercial

La commission spéciale a également estimé que les mesures proposées sont de nature à **faciliter la réouverture de commerces fermés depuis trois ans ainsi que leurs regroupements et déplacements au sein d'un même ensemble commercial**. Par ailleurs, les conditions cumulatives fixées pour restreindre le champ d'application du dispositif, en particulier l'interdiction de l'augmentation de la surface de vente totale, sont de nature à être compatibles avec l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols puisque ne conduisant pas à l'ouverture ou à l'extension des centres commerciaux existants.

La commission a adopté l'article 25 **sans modification**.

Article 26

Faciliter les travaux dans certains établissements recevant du public (ERP)

L'article 26 vise à **transformer, de façon dérogatoire, le régime d'autorisation préalable de travaux en régime de déclaration préalable** pour les établissements recevant du public de moins de 300 m² qui conservent la même activité et qui sont situés dans des centres commerciaux déjà équipés contre le risque incendie.

1. L'ouverture et la réouverture des commerces sont, par principe, soumises à un régime d'autorisation préalable de travaux dans la mesure où ces derniers sont des établissements recevant du public

En l'état actuel du droit, les commerces situés au sein d'un ensemble commercial étant des établissements recevant du public (ERP), leur ouverture – travaux de création – et leur réouverture – travaux d'aménagement – sont soumises, par principe, à une **autorisation préalable de travaux** délivrée par l'autorité administrative compétente¹ qui est soit le préfet, soit le maire. Cette autorisation doit être délivrée dans un délai de quatre mois, le silence de l'administration valant acceptation². Les travaux ne peuvent débuter en l'absence de cette autorisation qui **vérifie à la fois que les ERP sont accessibles à tous³ et qu'ils sont conformes aux règles de sécurité contre l'incendie⁴**.

En complément, il est également prévu que l'ouverture des ERP est conditionnée à l'obtention d'une autorisation préalable attestant de leur conformité aux règles de la sécurité contre l'incendie⁵ même si, sous certaines conditions, des petits ERP « isolés » susceptibles d'accueillir moins de 200 personnes, tels que des boulangeries, des « snack bars » ou des librairies, peuvent être dispensés de l'obtention de cette autorisation.

2. L'évolution de ce régime d'autorisation en régime de déclaration de travaux est envisagée pour les établissements recevant du public de moins de 300 m² situés dans un centre commercial équipé contre le risque incendie

L'article 26 du projet de loi porte seulement sur la procédure d'autorisation de travaux prévue à l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation et vise à la transformer, à titre dérogatoire, en un régime de déclaration de travaux.

Cette dérogation **concerne seulement les travaux d'ouverture ou de réouverture des établissements recevant du public (ERP) de moins de 300 m² conservant la même activité et situés dans un centre commercial disposant déjà d'un système d'extinction adapté aux risques d'incendie**. Par exemple, la transformation d'un magasin d'habillement en restaurant n'est pas concernée, mais les travaux de rénovation d'un magasin d'habillement peuvent l'être.

La déclaration de travaux devra être **certifiée par un tiers** « *présentant des garanties de compétence et d'indépendance* » et devra être transmise à l'autorité administrative compétente, le maire ou le préfet, avant le début des travaux, sachant que cette autorité **peut s'y opposer** dans les délais réglementaires prévus.

¹ Article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation.

² Article R. 122-21 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 161-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Article L. 141-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Article L. 122-5 du code de la construction et de l'habitation.

Les conditions d'application de ce régime dérogatoire de déclaration de travaux seront précisées par un **décret en Conseil d'État**.

3. La commission spéciale a estimé qu'une telle mesure était proportionnée et de nature à faciliter l'ouverture et la réouverture des commerces au sein des centres commerciaux

La commission spéciale considère qu'une telle mesure est de nature à **faciliter les réorganisations** internes au sein des centres commerciaux – il y en avait 838 sur le territoire national en 2020 – et à **lutter contre la vacance commerciale** au sein de ces ensembles commerciaux, en cohérence notamment avec les objectifs poursuivis par l'article 25 du projet de loi.

Au regard des informations transmises à la commission spéciale par les différentes fédérations du commerce et de la distribution, il s'avère que cette mesure est attendue par de nombreux commerçants qui sont **parfois obligés de commercer à prendre un bail et à payer un loyer dans l'attente de l'obtention d'une autorisation de travaux**, qui peut prendre jusqu'à quatre mois, les bailleurs refusant souvent d'accorder une clause suspensive liée à l'obtention d'une telle autorisation. La réduction des délais administratifs devrait donc avoir un impact direct sur l'exploitation des commerces, même si **l'étude d'impact du projet de loi manque de précisions** sur ce point, en particulier sur le taux de vacance commerciale au sein des centres commerciaux.

Enfin, le rapporteur relève que les **observations du Conseil d'État ont bien été prises en compte** par le Gouvernement, notamment pour préciser que sont seulement concernés les centres commerciaux déjà équipés d'un système d'extinction adapté aux risques d'incendie.

La commission a adopté l'article 26 **sans modification**.

Article 26 bis

Simplification de l'obtention de licences de 4e catégorie dans les communes de moins de 3 500 habitants n'en disposant pas

Cet article additionnel après l'article 26 vise à **simplifier l'obtention de licences de 4e catégorie dans les communes de moins de 3 500 habitants n'en disposant pas** afin de faciliter l'installation de lieux de convivialité, notamment en milieu rural.

La commission spéciale a adopté **sans modification** l'amendement du rapporteur portant article additionnel introduit à l'initiative du rapporteur.

Alors que la France comptait 200 000 cafés et bistrot en 1960, il n'en restait plus que 38 800 en 2023, les zones rurales étant particulièrement affectées par ce phénomène de dévitalisation. Face à cette situation, et dans la continuité des annonces de l'Agenda Rural du 20 septembre 2019, **une dérogation de trois ans avait été accordée par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique**¹ pour l'obtention de nouvelles licences de 4^e catégorie dans les communes de moins de 3 500 habitants n'en disposant pas.

En effet, **par principe, l'ouverture d'un nouvel établissement de 4^e catégorie est interdite**², sauf si les débits de boissons de toute nature à consommer sur place concernent des manifestations temporaires comme des expositions ou des foires³.

Une licence de 4^e catégorie permet de vendre des boissons sans alcool (eaux minérales ou gazeifiées, jus de fruits, sirops, limonades, thé, café, chocolat, etc.), des boissons fermentées non distillées (vin, bière, cidre, poiré, hydromel, etc.), des boissons avec un taux d'alcool jusqu'à 18° (vins doux naturels, vins de liqueur, etc.) et supérieur (rhums, tafias, cognac, armagnac, gin, pastis, vodka, whisky, liqueurs, etc.).

Par ailleurs, la dérogation octroyée en 2019 prévoyait également que les nouvelles licences de 4^e catégorie ne pouvaient pas être transférées au-delà de l'intercommunalité, alors que par principe un débit de boissons à consommer sur place en exploitation peut être transféré dans le département où il se situe⁴.

Toutefois, alors que **la période de trois ans a expiré**, cette dérogation n'a pas été renouvelée, alors qu'elle est pourtant de nature à faciliter l'installation de cafés et de bistrot, sources de dynamisme économique et de lien social, en particulier dans les zones rurales.

La reconduction de cette dérogation pour une même période de trois ans est donc l'objet de cet article additionnel introduit en commission spéciale par l'adoption de l'amendement COM-362 du rapporteur Yves Bleunven.

La commission a adopté l'article 26 <i>bis</i> ainsi rédigé.
--

¹ Article 47 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

² Article L. 3332-2 du code de la santé publique.

³ Article L. 3334-1 du code de la santé publique.

⁴ Article L. 3332-11 du code de la santé publique.

TITRE XI : ASSURER UNE SIMPLIFICATION DURABLE

La commission a adopté **l'amendement COM-363 de la rapporteure** visant à modifier l'intitulé du titre XI et le mettre en cohérence avec l'objet de l'article 27.

Article 27

Évaluation des conséquences des projets de loi pour les PME

L'article 27 tend à rendre obligatoire par l'administration l'évaluation des conséquences pour les petites et moyennes entreprises (PME) des projets de loi qui les concernent, ce que l'exposé des motifs désigne sous le nom de « **test PME** ».

Souscrivant au principe d'une telle évaluation, la commission a souhaité apporter plusieurs modifications à l'article afin de :

- clarifier la procédure du « test PME » ;

- l'inscrire au sein d'une procédure systématique d'évaluation des conséquences sur les entreprises des projets de loi et des projets de texte réglementaire ;

- confier à une nouvelle commission consultative ce rôle d'évaluation *a priori* ainsi qu'un rôle d'évaluation *a posteriori*.

Ce faisant, la commission a souhaité réaffirmer les dispositions de la **proposition de loi n° 96 (2023-2024) visant à rendre obligatoires les « tests PME », déposée par Olivier Rietmann le 12 décembre 2023 et adoptée par le Sénat le 26 mars 2024** sur le rapport d'Elsa Schalck fait au nom de la commission des lois.

À l'initiative d'Olivier Rietmann, la commission a adopté **l'article 27 ainsi modifié**.

1. Face aux conséquences de l'inflation normative sur la compétitivité des entreprises, l'enjeu de la simplification

1.1. *Les conséquences préjudiciables de l'abondance, de la complexité et de l'instabilité normatives sur la compétitivité des entreprises françaises*

Le nombre de normes, législatives et réglementaires, applicables aux entreprises semble aujourd'hui avoir atteint un sommet.

Depuis 2002, les trois principaux codes normatifs utilisés par les entreprises – le code de commerce, le code de la consommation et le code de l'environnement – ont ainsi augmenté en volume, respectivement, de 364 %, 311 % et 653 %. Le code du travail ne comporte pas moins de 11 176 articles,

le code de commerce, 7 008 articles, et le code de l'environnement, 6 898 articles¹.

Or, il ne fait nul doute que **l'excès de normes et leur instabilité pèsent négativement** sur l'activité et **la compétitivité** des entreprises françaises.

Le coût macroéconomique correspondant a ainsi été « évalué *a minima* par le Gouvernement à **3 % du produit intérieur brut (PIB)**, soit 60 milliards d'euros par an »² ; il s'élèverait même à 80 milliards d'euros par an selon l'estimation de la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP). En conséquence, la diminution du nombre de normes de 25 % induirait un gain potentiel de 20 à 25 milliards d'euros pour les entreprises.

1.2. *Depuis quinze ans, de nombreuses initiatives publiques en matière de simplification de normes, qui demeurent inabouties s'agissant des entreprises*

Face à ce constat, le Gouvernement a mis en place successivement plusieurs **instances visant à simplifier les normes**, aussi bien de manière générale que pour deux catégories d'acteurs en particulier : les collectivités territoriales et les entreprises.

En 2008, a ainsi été installée la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) pour les collectivités territoriales³, qui est devenue le **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)** par la **loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013**⁴.

Par une **circulaire** en date du **6 juillet 2010**, le **Premier ministre** a instauré un **moratoire** applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. L'entrée en vigueur de ce moratoire a conduit à la désignation, **auprès du secrétaire général du Gouvernement (SGG)**, d'un **commissaire à la simplification**.

En **2012**, la mission de lutte contre l'inflation normative dans la perspective d'un « **choc de simplification** » est confiée au **ministre de la Réforme de l'État**, avant d'être transférée en **2014** à un secrétariat d'État auprès du Premier ministre.

En **janvier 2014**, le **Conseil de la simplification pour les entreprises** voit le jour, pour une **durée de trois ans**, prolongée ensuite de quelques mois⁵.

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 192 (2023-2024) d'Olivier Rietmann et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 12 décembre 2023, p. 1.

² Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 3.

³ Créée par la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 au sein du Comité des finances locales (CFL).

⁴ Codifiée aux articles L. 1212-1 à 1212-4 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises et décret n° 2016-1342 du 11 octobre 2016, qui proroge celui-ci jusqu'au 1^{er} juin 2017.

Depuis 2017, les actions de simplification à destination des entreprises ont été intégrées dans les missions du **secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** (SGMAP), devenu ensuite la **direction interministérielle de la transformation publique** (DITP), placée sous l'autorité du ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Par ailleurs, depuis l'adoption de la **loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009** relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, qui a introduit l'obligation, pour le Gouvernement, de joindre aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État, une **étude d'impact**, le secrétariat général du Gouvernement (SGG) est **chargé d'accompagner les ministères dans l'élaboration des études d'impact**. Comme indiqué par le SGG, cette mission a fait l'objet, depuis 2009, de plusieurs circulaires du Premier ministre pour préciser les modalités d'évaluation des projets de loi à l'égard des collectivités territoriales et des entreprises, entre autres.

Si le **huitième alinéa de l'article 8 de la loi organique** impose à l'étude d'impact d'exposer avec précision « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* », il faut noter qu'en droit, cette évaluation ne doit pas spécifiquement porter sur les conséquences (et en particulier le coût) pour les entreprises.

En pratique, la plupart des études d'impact comportent bel et bien une sous-rubrique « **impacts sur les entreprises** » ; mais force est de constater que les informations qui y figurent reflètent une évaluation très perfectible dans ses aspects tant qualitatifs que quantitatifs.

**Des études d'impact insuffisantes
s'agissant de leur volet « entreprises » : deux exemples récents**

> L'article 8 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, déposé le 23 novembre 2022¹, relatif à la transposition de la directive « Corporate Sustainability Reporting Directive », dite « CSRD »

L'étude d'impact relative à cet article indiquait, aussi bien dans la rubrique « impacts macroéconomiques » que dans celle intitulée « impacts sur les entreprises », qu'« *aucun impact n'[était] attendu de l'habilitation proposée* », se contentant de souligner les éléments positifs suivants :

- « *les dispositions qui en seront issues conduiront les entreprises à fournir davantage de données dans le cadre de l'exercice de transparence imposé par la directive, et faire certifier les informations par un tiers indépendant. Cet exercice s'élargira aussi à de nouvelles entreprises* » ;

¹ Devenu l'article 12 dans la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023.

- « l'augmentation des exigences et leur harmonisation fourniront un cadre clair aux entreprises et permettront de mieux répondre aux demandes des investisseurs » ;

- « ces obligations doivent également constituer une opportunité pour les entreprises [...] de s'engager dans une démarche de durabilité » ;

- « pour les entreprises financières, l'accès à l'information sera facilité concernant les données des sociétés européennes » ;

- « les décisions d'investissement et de financement seront facilitées »¹.

> L'article 2 du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, déposé le 23 janvier 2023², relatif à l'obligation de publication d'indicateurs relatifs à l'emploi des salariés âgés

Aucune des trois sous-rubriques « impact financier global », « impacts économiques, sociaux, environnementaux », « impacts de la mise en œuvre pour les différents acteurs concernés » n'évalue, ni même ne mentionne, une quelconque incidence pour les entreprises³.

Par ailleurs, les **projets de texte réglementaire** ayant une incidence sur les entreprises doivent être assortis, en application de la **circulaire du 17 février 2011** relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, d'une **fiche d'impact**.

Pour autant, **il n'existe plus, depuis 2017, d'instance spécifiquement chargée d'évaluer l'impact, pour les entreprises, des normes**, et de proposer des mesures de simplification.

Cette situation contraste avec celle observable à l'échelle des institutions de l'Union européenne et dans de nombreux pays voisins.

1.3. *L'évaluation de l'impact des normes pour les entreprises : la longueur d'avance de plusieurs pays européens*

Dans le cadre du **programme « Mieux légiférer »**, la **Commission européenne** a mis en place un test relatif à l'incidence de la disposition sur les petites et moyennes entreprises, ou « **test PME** », qui, depuis **2021**, constitue un aspect systématique de l'analyse d'impact devant être faite en amont de l'édiction de tout nouvel acte législatif européen. Dans sa communication COM (2023) 535 en date du 12 septembre 2023, la Commission a indiqué son intention de renforcer ce test.

À l'échelle nationale, le « **test PME** » est d'ores et déjà **pratiqué** dans au moins quatre pays voisins de la France : l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse. Si le champ des textes concernés par ce test diffère d'un pays à l'autre (textes législatifs et/ou réglementaires), certaines

¹ Étude d'impact, p. 95.

² Les dispositions de cet article ont été déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-849 DC du 14 avril 2023.

³ Étude d'impact, pp. 21 et 22.

constantes apparaissent : en particulier, ces quatre pays sont dotés d'une instance chargée spécifiquement de l'évaluation et du contrôle des normes.

L'évaluation de l'impact des normes pour les entreprises en Europe

	Allemagne	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suisse
Autorité en charge et liens avec l'administration	Conseil national de contrôle des normes (NKR) – concours de l'Office fédéral de la statistique	Comité consultatif pour l'évaluation de la charge réglementaire (ATR)	<i>Better Regulation Executive</i> (structure administrative du ministère des affaires et du commerce)	Offices fédéraux
Test PME	Depuis 2016	Depuis 2019	Depuis 2015	Depuis 1999
Méthodologie du test PME	-	Panel de PME-types proposées par l'association professionnelle des PME	« <i>Small and micro business assessment</i> » pour les entreprises de moins de 10 salariés	Douzaine de PME Test qualitatif
Évaluation du flux	Projets de lois et décrets fédéraux (pas ceux des <i>Länder</i> ¹)	Projets de lois et de règlements	Textes réglementaires	Projets de loi touchant au moins 10 000 entreprises
Évaluation du stock	Non	Règlements	Règlements	-

Source : commission des lois² à partir du rapport d'information n° 743 (2022-2023) de la délégation aux entreprises

En France, les **annonces faites par l'ancienne Première ministre en novembre 2023 en faveur de l'instauration d'un « test PME »**³ n'ont pas été suivies d'effet avant le dépôt du présent projet de loi de simplification de la vie économique, le 24 avril 2024.

2. L'article 27 vise à rendre obligatoire par l'administration l'évaluation des conséquences pour les petites et moyennes entreprises des projets de loi les concernant

L'article 27 du projet de loi vise à contraindre l'administration à évaluer les conséquences prévisibles pour les petites et moyennes entreprises des projets de loi les concernant.

¹ Trois Länder se sont toutefois dotés d'un organisme comparable.

² Rapport n° 420 (2023-2024) du 13 mars 2024, p. 18.

³ Dans son discours prononcé le 30 novembre 2023 à l'ouverture du salon Impact PME, organisé par la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), Élisabeth Borne a indiqué : « j'ai entendu votre demande de mettre en place un "test PME" pour évaluer en amont l'impact des normes sur les PME. C'est une mesure de bon sens. Je vous annonce que nous la mettrons en œuvre ».

Il s'agirait d'une évaluation *ex ante*, devant passer, selon l'exposé des motifs, par « l'instauration d'un test PME »¹, qui permettrait de « mesurer effectivement l'impact de ces normes sur les TPE-PME et si nécessaire de les adapter avant le dépôt du projet au Parlement »².

L'exposé des motifs précise, en outre, que cette disposition législative « sera complétée par des **méthodes d'évaluation de l'impact financier et extra-financier de la norme envisagée** » ; l'évaluation quantitative de la norme envisagée doit en effet non seulement être adaptée « à la situation des TPE-PME », mais également « complétée par une évaluation qualitative de la norme en termes d'impact extra-financier »³.

Enfin, l'exposé des motifs indique que la réalisation de ce « test PME » prendra place « dans le cadre de l'évaluation préalable obligatoire de l'impact des projets de lois sur les entreprises prévue par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 »⁴.

3. Jugeant la portée de la disposition de l'article 27 bien en deçà de l'ambition affichée par le titre XI du projet de loi, la commission a estimé nécessaire d'aller plus loin en réaffirmant les dispositions adoptées par le Sénat en mars 2024 dans le cadre de la proposition de loi visant à rendre obligatoires les « tests PME »

3.1. La commission souscrit à l'objectif de l'article 27, tout en soulignant les limites de la rédaction retenue par le projet de loi

La commission juge pertinente l'instauration d'un « test PME » obligatoire en amont de tout projet de loi ayant une incidence sur les entreprises.

En **mars 2024**, le Sénat s'est d'ailleurs prononcé en faveur d'une telle procédure à l'occasion de **l'adoption de la proposition de loi n° 96 (2023-2024) visant à rendre obligatoires les « tests PME »**⁵.

La commission souligne toutefois que, telle que prévue à l'article 27 du projet de loi, **la disposition paraît à la fois insuffisante et inopérante.**

D'une part, si l'exposé des motifs présente l'article 27 comme l'instauration d'un « *test petites et moyennes entreprises* », celui-ci **n'apparaît pas en tant que tel dans la lettre de l'article, pas plus qu'il n'y est clairement défini.**

¹ Exposé des motifs du projet de loi, p. 392.

² Exposé des motifs du projet de loi, p. 393.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Adoptée le 26 mars 2024 ; voir le dossier législatif à l'adresse : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-192.html>

D'autre part, **l'articulation entre ce « test PME » et l'étude d'impact semble incertaine**. À ce titre, la mention, dans l'exposé des motifs, selon laquelle « *l'article impose au Gouvernement la réalisation d'un test PME dans le cadre de l'évaluation préalable obligatoire de l'impact des projets de lois sur les entreprises prévue par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009* »¹ ne paraît guère suffisante au regard de la hiérarchie des normes : toute disposition relative au contrôle de la qualité de l'étude d'impact ou au contenu attendu de celle-ci – par exemple, pour y intégrer l'évaluation des conséquences sur les entreprises en particulier – nécessiterait en effet de modifier **l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009**, ce qui ne pourrait se faire que par le biais d'une proposition de loi organique ou d'un projet de loi organique.

Dans son **avis du 22 avril 2024** sur le projet de loi de simplification, le **Conseil d'État** souligne d'ailleurs qu'ainsi rédigée, la mesure de l'article 27 relève « *d'une loi organique s'il s'agit de préciser le contenu des études d'impact dont l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit qu'elles "exposent avec précision : (...) / - l'évaluation des conséquences économiques (...) des dispositions envisagées pour chaque catégorie (...) de personnes (...) morales intéressées"* »².

De manière générale, la commission s'étonne du **décalage** entre **l'ambition affichée par le titre XI du projet de loi** d'« *assurer une simplification durable* » au bénéfice des entreprises, et la **portée de l'unique article** y figurant, qui se borne à prévoir que l'administration évalue les conséquences prévisibles pour les PME des projets de loi les concernant.

Afin de poursuivre **l'objectif de simplification des normes** dont sont destinataires les entreprises, et en particulier les petites et moyennes entreprises, **la commission juge nécessaire d'aller plus loin** en prévoyant une procédure systématique d'évaluation de l'incidence, sur les entreprises, des projets des textes (législatifs comme réglementaires), telle que le Sénat l'a votée dans le cadre de la **proposition de loi n° 96 (2023-2024)** visant à rendre obligatoires les tests PME.

3.2. *La commission a souhaité clarifier la procédure du « test PME » et l'inscrire au sein d'une procédure systématique d'évaluation des conséquences sur les entreprises des projets de loi et de texte réglementaire*

Il ne fait aujourd'hui nul doute que **l'abondance, la complexité et l'instabilité des normes** (européennes comme nationales, législatives comme réglementaires) qui concernent les entreprises entraînent un **surcoût administratif et financier** pour celles-ci – et notamment pour les plus petites d'entre elles –, **pesant sur leur compétitivité**.

¹ Exposé des motifs du projet de loi, p. 393.

² Avis du Conseil d'État sur le projet de loi de simplification NOR : ECOM2409377L/Verte-1, p. 16.

Dans ce contexte, il convient, comme y a invité la délégation aux entreprises du Sénat à l'occasion du son rapport d'information n° 743 (2022-2023) du 15 juin 2023¹, de **mieux anticiper l'effet des normes pour les entreprises**, et de simplifier et alléger le « flux » normatif, de manière à **éviter** autant que possible **les conséquences préjudiciables pour le fonctionnement et la compétitivité des entreprises**.

Tel était précisément l'objectif de la **proposition de loi n° 96 (2023-2024) visant à rendre obligatoires les tests PME, adoptée par le Sénat le 26 mars 2024 sur le rapport d'Elsa Schalck fait au nom de la commission des lois**².

Afin de **réaffirmer les dispositions de ce texte**, la commission a adopté **l'amendement COM-112 d'Olivier Rietmann** visant à modifier l'article 27.

Ainsi, la commission a souhaité **clarifier la procédure du « test PME »** et l'inscrire au sein d'une **procédure systématique d'évaluation des conséquences sur les entreprises des projets de loi et de texte réglementaire**, dont l'acteur central serait un nouveau **conseil chargé de la simplification des normes pour les entreprises**.

a) Le statut, la composition et le fonctionnement du Haut Conseil

Ce **Haut Conseil à la simplification pour les entreprises**, au statut de commission consultative rattachée au Premier ministre, comprendrait **neuf membres** :

- son président, désigné en Conseil des ministres ;
- cinq représentants du monde des entreprises, désignés par le Premier ministre, sur proposition des organisations professionnelles représentatives au niveau national et interprofessionnel³ ;
- un député et un sénateur, désignés respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- un membre du Conseil d'État, désigné par le Premier ministre, sur proposition du vice-président du Conseil d'État.

Pour son fonctionnement, le Haut Conseil à la simplification pour les entreprises s'appuierait sur les **services du Premier ministre**, qui en assureraient le secrétariat permanent. Il bénéficierait également du concours de l'ensemble des administrations.

¹ Rapport d'information n° 743 (2022-2023) du 15 juin 2023 fait au nom de la délégation aux entreprises par Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Pierre Moga et Olivier Rietmann.

² Rapport n° 420 (2023-2024) déposé le 13 mars 2024, accessible à l'adresse : <https://www.senat.fr/rap/l23-420/l23-420.html>

³ Un représentant des grandes entreprises ; un représentant des entreprises de taille intermédiaire ; un représentant des petites et moyennes entreprises ; un représentant des microentreprises.

Le **président du Haut Conseil** serait doté des attributions particulières suivantes :

- il serait **informé des actions de simplification** conduites par les administrations ;

- il **assurerait**, sur un plan interministériel, la **promotion des méthodes d'évaluation préalable** ainsi que des modes alternatifs à la réglementation ;

- il **animerait un réseau de correspondants** dans les administrations centrales.

b) Le rôle du Haut Conseil

Le Haut Conseil serait doté d'un double rôle consultatif, à la fois *ex ante* et *ex post*.

i. Le rôle *ex ante*

En amont de la production normative, le Haut Conseil serait **obligatoirement consulté par le Gouvernement** pour trois types de projets de texte :

- les **projets de loi** ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises, assortis de leur étude d'impact ;

- les **projets de textes réglementaires** ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises ;

- et les **projets d'acte de l'Union européenne** ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises.

En outre, le Haut Conseil **pourrait être consulté**, dans certaines conditions, **par les présidents des assemblées parlementaires** sur les **propositions de loi** ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises déposées par l'un de leurs membres.

L'ensemble de ces avis comporteraient obligatoirement un « **test PME** », **explicitement défini** comme l'« *analyse de l'impact attendu des normes concernées sur les petites et moyennes entreprises* ».

En outre, le Haut Conseil pourrait proposer, dans ces mêmes avis, des mesures d'application différée dans le temps, selon les catégories d'entreprises, des projets de normes qui lui sont soumis.

Il lui reviendrait, de plus, d'**alerter**, le cas échéant, sur la transposition de normes européennes dans le droit français.

ii. Le rôle *ex post*

L'action sur le « flux » normatif constitue assurément la priorité de toute politique d'évaluation et de simplification ; elle peut néanmoins être utilement complétée d'une action sur le « stock ».

Le Haut Conseil pourrait effectuer, à la demande du Gouvernement, des commissions permanentes des assemblées parlementaires ainsi que de son propre chef, une mission d'évaluation des normes législatives et réglementaires applicables aux entreprises. Sur le fondement de cette évaluation, le Haut Conseil pourrait ensuite proposer des mesures d'adaptation, de simplification ou encore d'abrogation.

Par ailleurs, la **publicité des avis** rendus par le Haut Conseil dans le cadre de ses missions d'évaluation *ex ante*, aussi bien qu'*ex post*, est essentielle : c'est elle qui permettra d'asseoir l'instance dans le paysage institutionnel et politique, et lui offrira un **moyen de pression sur le Gouvernement**. Il deviendra ainsi **de plus en plus difficile** pour le Gouvernement **de ne pas tenir compte des avis du Haut Conseil**, favorisant, à terme, un changement de paradigme dans la façon de produire les normes, voire d'élaborer les études d'impact.

La **remise d'un rapport public annuel** au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées parlementaires contribuerait elle aussi à la visibilité des travaux du Haut Conseil et favorisera le dialogue avec le Parlement.

Il reviendrait à un **décret en Conseil d'État** de préciser les modalités d'application des articles relatifs au Haut Conseil à la simplification pour les entreprises.

Enfin, afin de s'assurer que le Haut Conseil dispose de moyens humains et financiers à la hauteur de ses missions, une **dotation** serait destinée à couvrir ses frais de fonctionnement.

La commission a adopté l'article 27 ainsi modifié .
--

TITRE XII : DISPOSITIONS DIVERSES

Article 28

Constitutionnalité d'une procédure de saisie-vente

L'article 28 vise à tirer les conséquences de la décision n° 2023-1068 QPC du 17 novembre 2023 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions relatives à l'office du juge de l'exécution au motif que le législateur n'ayant pas prévu, pour le cas de la saisie des droits incorporels, un droit de recours effectif - aucune disposition ne permettant au débiteur saisi de contester devant le juge de l'exécution le montant de la mise à prix fixé unilatéralement par le créancier poursuivant - de telles dispositions étaient entachées d'une incompétence négative portant atteinte à un droit constitutionnellement garanti. Le Conseil ayant reporté l'effet de cette censure, les dispositions en cause seront abrogées à compter du 1^{er} décembre 2024.

Ces dispositions n'ayant pour objet que de combler un vide juridique, la commission les a accueillies favorablement.

1. Le dispositif proposé : tirer les conséquences juridiques d'une décision du Conseil constitutionnel

La procédure de saisie de droits incorporels est une voie d'exécution permettant au titulaire d'une créance d'en obtenir le paiement par la saisie et la vente de droits incorporels tels que des valeurs mobilières ou parts sociales dont le débiteur est titulaire. Le régime en est prévu aux articles L. 231-1 à L. 233-1 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE).

Saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le sujet, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a relevé que l'article « L. 322-6 du code des procédures civiles d'exécution, créé par l'ordonnance n° 2011-1895 du 19 décembre 2011, a instauré un recours permettant au débiteur, en cas d'insuffisance manifeste du montant de la mise à prix, de saisir le juge afin de voir fixée une mise à prix en rapport avec la valeur vénale de l'immeuble et les conditions du marché¹. » Constatant l'absence de disposition équivalente s'agissant de la procédure de saisie des droits incorporels, elle a jugé sérieuse la question posée et l'a transmise au Conseil constitutionnel.

Ce dernier, dans sa décision n° 2023-1068 QPC du 17 novembre 2023, le Conseil constitutionnel a considéré qu'au regard « des conséquences significatives qu'est susceptible d'entraîner pour le débiteur la fixation du montant de la mise à prix des droits saisis, il appartenait au législateur d'instaurer une voie de recours » devant le juge de l'exécution. À défaut d'une telle voie de recours, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées sont entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant le droit à

¹ Cour de cassation, civ. 2^{ème}, n° 23-12.267, 12 septembre 2023.

un recours juridictionnel effectif¹. Il a en conséquence censuré les dispositions générales prévues à l'article L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire prévoyant la compétence du juge de l'exécution pour connaître « *des contestations qui s'élèvent à l'occasion de l'exécution forcée* », quelle que soit la procédure d'exécution concernée. Reconnaisant le caractère manifestement excessif qu'aurait dès lors une censure immédiate, il **a différé l'effet de celle-ci au 1er décembre 2024**.

Le présent article tend à tirer les conséquences juridiques de cette décision en prévoyant :

- le **rétablissement des dispositions censurées** au sein de l'article L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire (I de l'article) ;

- la **création pour le débiteur d'une voie de recours en cas d'insuffisance manifeste du montant de la mise à prix**, reproduite à partir des dispositions en vigueur de l'article L. 322-6 du code des procédures civiles d'exécution ;

- une **mesure de coordination** (III de l'article).

2. La position de la commission : des mesures consensuelles et nécessaires

Si ces dispositions n'auront pas d'effet direct sur la vie économique des entreprises, **la commission n'a pu qu'en approuver la teneur**.

En effet, les effets juridiques de l'abrogation de ces dispositions seraient **particulièrement préjudiciables aux justiciables**, la suppression de la compétence du juge de l'exécution pour connaître de l'ensemble des contestations relatives à des procédures d'exécution reportant mécaniquement de tels litiges devant le tribunal judiciaire sous des procédures nettement plus lourdes que celles en vigueur devant le juge de l'exécution.

En conséquence, **la commission a adopté le présent article sans modification**.

La commission a adopté l'article 28 sans modification .
--

¹ Saisi dans le cadre d'une QPC, le Conseil constitutionnel ne peut déclarer contraires à la Constitution des dispositions sur le fondement d'une incompétence négative du législateur que dans la mesure où elles portent atteinte à un droit ou une liberté constitutionnellement garantis.

Article 29 (nouveau)
**Correction d'une erreur de renvoi juridique lors de la réécriture par
ordonnance du code de la construction et de l'habitation**

Cet article additionnel par la commission spéciale sur proposition de Nadège Havet et des membres du groupe « Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants » vise à **corriger une erreur de renvoi juridique effectuée lors de la rédaction de l'ordonnance du 29 janvier 2020** relative à la réécriture des règles de construction.

La commission spéciale a adopté cet amendement portant article additionnel **ainsi rédigé**.

Pour la construction, l'entretien et la rénovation des bâtiments, les prestations des architectes, des entrepreneurs d'ouvrages et des techniciens qui ont donné lieu à un commencement d'exécution à la suite d'études, de devis ou de marchés peuvent faire l'objet de versements d'acomptes. Le cas échéant, le délai de paiement de ces acomptes est encadré, ne pouvant dépasser 60 jours après la date d'émission de la facture, même si un délai supplémentaire peut parfois être convenu entre les parties sous certaines conditions.

Depuis la réécriture du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation par l'ordonnance du 29 janvier 2020¹, **le renvoi juridique vers ces délais de paiement est erroné**, puisque faisant référence à l'ancien article L. 441-6 du code de commerce, lui-même réécrit par l'ordonnance du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce², alors qu'il convient de renvoyer aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 441-10 du code de commerce.

La commission spéciale a donc adopté l'**amendement COM-218** portant article additionnel afin d'effectuer cette **correction de renvoi juridique**.

La commission a adopté l'article 29 **ainsi rédigé**.

¹ *Ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre Ier du code de la construction et de l'habitation.*

² *Ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées.*

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 28 MAI 2024

M. Rémy Pointereau, président. – Après deux semaines de travail, au cours desquelles nos rapporteurs, dont je tiens à saluer l’engagement, ont dû mener leurs auditions et répondre à de très nombreuses sollicitations, nous sommes réunis pour établir le texte de la commission sur le projet de loi de simplification de la vie économique.

Nous avons déjà dénoncé à plusieurs reprises les conditions d’examen qui nous ont été imposées. Nous avons néanmoins pu conduire le plus grand nombre d’auditions possible pour mesurer les écarts entre les annonces gouvernementales et la réalité souvent décevante de ce projet de loi, qui offre finalement peu d’accroches réelles pour la simplification.

On ne peut bien sûr pas régler tous les problèmes par un seul texte. Cela étant, d’autres suivront bientôt, portant sur l’agriculture, l’énergie, le logement ou encore les collectivités territoriales : nous y trouverons autant d’occasions de poursuivre le travail engagé.

Pour en revenir au présent texte, nous avons près de 400 amendements à examiner cette après-midi. C’est pourquoi je vous invite tous à la concision : je compte sur votre esprit de synthèse.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Sans détailler à ce stade les nombreuses questions dont nous traiterons ensemble lors de l’examen des amendements, je souhaite vous présenter ma feuille de route sur les principaux sujets abordés par ce projet de loi ainsi que sur ceux que vous souhaiteriez y voir figurer.

Le présent texte s’inscrit dans la continuité de plusieurs initiatives de simplification examinées au cours des dernières années, en particulier la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) et la loi du 7 décembre 2020 d’accélération et de simplification de l’action publique (Asap)

Je fais mien le souhait réitéré de rationaliser le paysage administratif français et de réduire le nombre d’instances administratives consultatives, sous réserve que cette volonté n’en masque pas une autre, à savoir l’affaiblissement du contrôle parlementaire. C’est pourquoi je m’opposerai, comme plusieurs d’entre vous, à la suppression de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP).

En matière de droit du travail, je vous proposerai de supprimer le dispositif relatif aux bulletins de paie. Ce dernier a été unanimement critiqué par les organisations syndicales. Quant aux organisations patronales, elles ont

fait valoir qu'il n'apportait aucune simplification, mais risquait au contraire de faire peser une nouvelle charge administrative sur les employeurs. Lors de son audition, M. le ministre de l'économie a avancé que la mise à disposition des salariés des informations contenues dans les lignes de bulletin supprimées serait réalisée par l'État *via* le portail national des données sociales. Les délais habituels de déploiement des grands projets numériques de l'État invitent toutefois à la plus grande prudence ; ils ne font que conforter notre demande de suppression – je rappelle que, toujours selon M. le ministre, ce portail entrera en service au 1^{er} janvier 2027.

Pour la simplification de la vie des commerçants, je suis favorable aux mesures permettant la mensualisation du loyer commercial : elles seront source de trésorerie supplémentaire. Je suis également favorable aux mesures d'assouplissement de la politique d'aménagement commercial, sous réserve qu'elles ne conduisent pas à la création accélérée de nouveaux centres commerciaux : dans ce cas, les procédures existantes me semblent justifiées.

Lors de nos travaux, j'ai par ailleurs constaté que le Gouvernement n'avait prévu aucune mesure de simplification de l'installation des commerces dans les territoires ruraux. À mon sens, il convient de légiférer sur ce point, notamment pour favoriser la réouverture de cafés et de « bistrots » dans les petites communes et, ce faisant, œuvrer au dynamisme de nos villages – ce sujet est revenu à plusieurs reprises au cours de nos travaux.

En matière de droit minier, je suis favorable aux mesures de simplification proposées. Je souhaite néanmoins y apporter quelques tempéraments. Tout d'abord, je veux réintroduire la consultation de l'ensemble des collectivités territoriales lors de l'octroi, de la prolongation ou du renouvellement d'un permis ou d'une concession. Ensuite, je propose de réintroduire une évaluation environnementale et une participation du public pour les prolongations exceptionnelles et d'exclure l'application du principe « silence vaut acceptation » pour les prolongations de permis d'hydrocarbures. Enfin, je souhaite que l'Office national des forêts (ONF) retrouve un rôle dans les autorisations minières en Guyane, sous une forme souple : la suppression de son accord serait confirmée – l'ONF ne demande d'ailleurs pas à revenir sur cet arbitrage –, mais il pourrait préciser les conditions d'application dans un contrat conclu avec le titulaire. C'est le sens de sa demande.

Pour ce qui est de l'énergie, je ne suis pas favorable à toutes les mesures de simplifications proposées.

Pour la dérogation prévue aux règles de la commande publique pour les projets d'éolien en mer, je souhaite supprimer la dérogation au principe de paiement direct des sous-traitants et cibler le dispositif sur les grands projets, supérieurs à 10 millions d'euros.

De plus, j'entends revenir sur la suppression du bilan carbone appliqué aux projets de biogaz, pour une raison simple : cette mesure

d'initiative sénatoriale, introduite en 2019, puis confortée en 2021 et en 2023, permet de protéger les projets industriels nationaux et européens de la concurrence étrangère déloyale.

Ce projet de loi cherche à faciliter le déploiement d'installations de production d'énergies renouvelables dans les bâtiments existants. C'est pourquoi il permet au maire de leur accorder des dérogations au cas par cas. Je vous proposerai d'élargir, de manière mesurée, cette faculté à certains dispositifs vertueux en matière environnementale.

Au sujet des télécommunications, je suis favorable aux mesures de lutte contre la spéculation foncière sur les emplacements d'antennes-relais. En revanche, il me semble précipité de pérenniser la suppression le droit de retrait par les maires d'une décision d'urbanisme favorable à l'installation d'une antenne-relais sans que l'on ait réalisé un bilan de l'expérimentation menée sur ce sujet - c'est un apport de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan).

Ce projet de loi comporte également plusieurs dispositions relatives aux secteurs de la banque et des assurances. Leur impact est assez limité. Certaines mesures présentent toutefois un réel intérêt ; je pense notamment à l'encadrement des délais d'indemnisation des sinistres par les assureurs.

Je vous présenterai plusieurs amendements visant à rendre ce dispositif plus ambitieux et opérationnel, notamment en réduisant et en précisant ces délais d'indemnisation, en introduisant un mécanisme de sanction en cas de non-respect des délais par les assureurs et en sollicitant du Gouvernement une évaluation du dispositif dans un délai de deux ans.

Mes chers collègues, vous mesurez ainsi l'ampleur et la diversité des sujets que nous allons aborder.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - Vous l'aurez compris, ce projet de loi, dont la plupart des dispositions sont particulièrement techniques, a suscité une forte déception.

Le présent texte n'assurera pas la simplification drastique des relations entre l'administration et les entreprises ; c'est pourtant bien ce que ces dernières attendent. Mais c'est précisément pour respecter leur attente que nous devons faire preuve de cet esprit de responsabilité, qui, d'ailleurs, est la marque des travaux sénatoriaux.

Pour les articles qui m'ont été confiés, nous avons suivi la méthode suivante : je vous proposerai d'adopter sans modification les dispositions utiles, fussent-elles d'une portée limitée ; lorsque le texte m'a paru pécher par excès de timidité, je vous proposerai d'adopter des amendements tendant à en prolonger l'intention ; et, considérant que la simplification ne peut s'opérer à n'importe quel coût, je vous proposerai de supprimer des dispositions se traduisant par une attrition du rôle du Parlement ou dont les effets paraissent trop incertains.

En premier lieu, je vous proposerai donc de supprimer les trois habilitations à légiférer par voie d'ordonnance prévues par ce texte.

Sur le principe, on ne peut qu'être favorable à la simplification des démarches des entreprises, prévue à l'article 2, à l'élargissement de la pratique des rescrits, prévu à l'article 3, ainsi qu'à la réforme des contrats administratifs, figurant à l'article 11. Mais le Gouvernement n'a pas été en mesure de préciser les contours de ces réformes, pour lesquelles il sollicite des habilitations de dix-huit à vingt-quatre mois.

L'objectif légitime de simplification ne saurait justifier un tel contournement du Parlement, d'autant que le Gouvernement peut parfaitement préparer ces ordonnances sans habilitation législative. En outre, il pourra solliciter ultérieurement une habilitation plus courte, par exemple *via* l'un des véhicules annuels qu'il s'est engagé à nous présenter : donnons-lui rendez-vous dans un an.

De même, sur le volet relatif à la commande publique, je vous proposerai de supprimer l'article 5, qui unifie auprès du juge administratif le contentieux de la commande publique. Étant donné l'ampleur des changements induits par une telle évolution et l'effet simplificateur très incertain de cette dernière, la suppression du dispositif serait plus sage.

En deuxième lieu, je vous présenterai plusieurs amendements tendant à prolonger des dispositions bienvenues, mais qui, si je puis dire, s'arrêtent au milieu du gué.

Je pense en particulier à l'article 6, qui vise à assouplir l'obligation d'information préalable des salariés en cas de projet de vente du fonds de commerce ou de projet de vente de la société, en particulier en ramenant le délai d'information de deux à un mois. Il est regrettable que le Gouvernement, s'arrêtant en si bon chemin, maintienne ces obligations d'information instaurées par la loi Hamon, lesquelles n'ont pas fait la preuve de leur efficacité pour favoriser la reprise de petites entreprises. Je vous proposerai de les supprimer purement et simplement.

De manière analogue, si l'article 10 prévoit opportunément la suppression de la peine d'emprisonnement de six mois pour manquement aux obligations déclaratives des bénéficiaires effectifs d'une société, le montant de l'amende encourue, à savoir 250 000 euros, semble quelque peu élevé : je vous proposerai de le ramener à 200 000 euros. Cette somme, mieux proportionnée, garantit le caractère dissuasif de notre cadre répressif.

Je vous proposerai également d'élargir le champ de la généralisation de l'interruption des délais de recours contentieux par l'engagement d'une médiation, à l'article 9.

Quant à l'article 27, il a pour objet les tests PME, chers à Olivier Rietmann. Mais ses dispositions paraissent squelettiques au regard de la proposition de loi adoptée par le Sénat en mars dernier. Je me félicite donc du

dépôt par M. Rietmann d'un amendement tendant à rétablir le dispositif adopté par notre assemblée. J'émettrai évidemment un avis favorable.

En troisième et dernier lieu, plusieurs articles ne m'ont pas paru exiger de modification majeure, en raison notamment de leur caractère technique. Il en va ainsi de l'article 12, contenant diverses dispositions statutaires applicables aux magistrats administratifs ; de l'article 28, qui tire les conséquences d'une décision de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du Conseil constitutionnel ; ou encore de l'article 4, qui étend le recours au profil d'acheteur unique dématérialisé mis à disposition par l'État pour les personnes morales de droit public ainsi que les organismes de sécurité sociale, et donne aux collectivités territoriales la faculté de l'utiliser. Sous réserve de l'adoption de certains amendements, ces articles ne m'ont pas paru nécessiter de modification majeure.

En résumé, nous avons tâché de faire œuvre utile. Nous avons dû partir d'un texte disparate, mais dont l'utilité, à certains égards, ne saurait être mise en cause. J'adresse tous mes remerciements à M. le président ainsi que mon collègue rapporteur : nous avons travaillé en bonne entente, dans des délais très contraints.

M. Michel Canévet. – Je tiens à remercier nos rapporteurs du travail qu'ils ont accompli sur ce sujet si important. J'espère que le périmètre de ce projet de loi ne sera pas défini de manière excessivement stricte : nous avons besoin d'une approche souple, nous permettant de proposer un maximum de mesures utiles.

M. Michaël Weber. – À mon tour, je salue le travail considérable réalisé par nos rapporteurs, dans des délais très brefs. Les auditions se sont révélées passionnantes à bien des égards.

Ce texte couvre des sujets très variés, dont nous ne sommes pas nécessairement spécialistes, du droit du travail au droit de l'environnement en passant par le droit social. Un tel chantier, que le Gouvernement a promis de prolonger l'an prochain par un autre projet de loi, aurait mérité davantage de temps. Nous souhaitons tous œuvrer dans le sens de la simplification ; en l'état, je ne suis pas certain que le présent texte soit à la hauteur des enjeux.

M. Olivier Rietmann. – Je salue moi aussi le travail considérable et très technique accompli tant par le président que par les rapporteurs.

On aurait pu espérer un projet de loi beaucoup plus large et plus complet ; mais, comme l'a souligné Catherine Di Folco, la simplification ne relèvera jamais du « grand soir ». Il s'agit non pas de taper du poing sur la table, mais d'agir dans la durée. Le travail de simplification exige du temps. Il suppose non seulement de s'attaquer au stock de normes, mais aussi d'en réduire le flux : si la machine à produire de la complexité continue de tourner à plein régime, nos efforts resteront vains.

Nos rapporteurs, et je les en remercie, entendent reprendre les dispositions de la proposition de loi adoptée en mars dernier sur l'initiative

de la délégation sénatoriale aux entreprises : c'est précisément un moyen de réduire le flux de normes.

Évidemment, on ne peut pas s'en tenir au présent texte. En matière de simplification, un rendez-vous législatif annuel semble même un minimum.

M. André Reichardt. – Je souhaiterais connaître les orientations du président et des rapporteurs concernant l'article 45 de la Constitution.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous nous sommes efforcés d'être les plus souples possible, tout en tenant la ligne que nous nous étions fixée en matière de simplification. Je ne doute pas que cela suscite quelques frustrations et déceptions, mais nous ne pouvons pas tout brasser. J'estime par ailleurs que notre commission ne peut présenter un texte qui passerait de 28 à 60 articles, cela complexifierait les débats.

Il est certain que nous aurions aimé avoir plus de temps. Nous avons débuté nos travaux au début du mois de mai et les avons conduits dans un délai restreint. Nous avons mené un maximum d'auditions. Espérons que nous aurons plus de temps pour examiner le prochain texte.

Notre objectif était de travailler sur le stock, mais aussi sur le flux, lequel est traité *via* les « tests PME ». Concernant le bulletin de paie, la simplification proposée n'était qu'apparente, car tout était dédoublé : un bulletin de paie simplifié devait être remis au salarié, tandis qu'un bulletin de paie complet devait être transmis à tous les opérateurs versant les cotisations.

M. Fabien Gay. – Nous ne savons comment qualifier ce projet de loi : c'est un texte fourre-tout, mal préparé et bâclé, faute de temps. Cela invite chacun d'entre nous à regarder la façon dont le Parlement travaille en France : on légifère de plus en plus ; nous avons récemment examiné une dizaine de propositions de loi et nous ne siégeons plus que le mardi et le mercredi ; de surcroît, on nous demande d'accélérer le rythme de nos travaux le mardi soir, afin de pouvoir conclure les débats dès le lendemain à vingt heures.

Tout cela participe d'un déni démocratique grandissant, d'autant que nous avons moins de temps pour approfondir les choses. En témoignent les travaux de la présente commission, mais aussi les trois textes présentés sur le logement, dont deux s'avèrent inutiles, et le projet de loi d'orientation agricole, dont nous devons achever l'examen avant la fin du mois de juin alors que notre activité a été réduite pendant six mois.

On annonce déjà que ce projet de loi est incomplet et qu'un autre texte sera présenté l'année prochaine.

Bien entendu, je remercie les rapporteurs pour leur travail d'ensemble, mais, personne, en quinze jours, ne peut devenir spécialiste en droit du travail et en questions environnementales. Nous ne nous interrogeons même plus sur le flux...

Toutefois, je me réjouis de la suppression de l'article 7. Nous devons, ici, avoir un débat approfondi sur la complexité des normes. Les contraintes administratives sont de plus en plus lourdes pour les gestionnaires d'entreprises. Les entreprises qui emploient peu de salariés sont les moins accompagnées, car elles n'en ont pas les moyens. Ainsi, elles ont du mal à répondre aux exigences de l'administration, qu'elle soit générale ou locale, des impôts et des banques.

Nous devons parvenir à tous nous mettre d'accord sur ce sujet.

Compte tenu de ma sensibilité politique, je m'oppose à ce que trop de normes viennent nier le droit des salariés et le droit environnemental. Or cela fait bien longtemps que nous avons pris ce biais. Depuis l'adoption de la loi Pacte, nous n'avons jamais évoqué la question des salaires, ni même celle des primes et de l'actionnariat salarial.

Dans ce texte, bon nombre de dispositions sont techniques, mais tout ce qui est technique est très politique. La suppression de l'article 7 est une bonne chose, car, celui-ci, sous couvert de simplification, portait une véritable attaque aux droits du salarié en rapprochant le salaire net du salaire brut. Or cette forme simplifiée du bulletin de paie n'allait nullement simplifier les choses : au contraire, elle allait les rendre deux fois plus complexes pour l'ensemble des entreprises, avec deux fois moins de droits pour les salariés.

Le fait d'avoir réussi à nous mettre d'accord sur ce point est une belle avancée ; c'est sans doute la meilleure nouvelle de la journée !

Mme Pascale Gruny. – Je veux, moi aussi, saluer le travail des rapporteurs, car il était difficile de conduire ces travaux en à peine quinze jours.

Le bulletin de paie a déjà été simplifié par le passé ; le texte ne prévoit donc qu'une nouvelle simplification. Les entreprises recourent souvent à des logiciels ou à des entreprises d'expertise comptable pour gérer les paies. Encore une fois, elles vont devoir déboursier de l'argent pour procéder aux modifications engagées par le texte, sans aucune prise en charge par l'État.

Sur ce bulletin de paie simplifié, on ne voit plus rien ! Dans ces conditions, comment savoir ce que l'on paie pour la retraite, entre autres ? C'est grave pour le salarié, mais aussi pour l'employeur. En outre, les logiciels utilisés par les entreprises produisent parfois des erreurs lorsque les chiffres et les taux sont mal renseignés. Or, avec cette simplification, on ne peut plus rien vérifier. Je pense que l'information est importante, tant pour le salarié que pour l'employeur. Le bulletin de paie, tel qu'il existe aujourd'hui, est plus clair et il ne fallait pas y toucher. Reste que le ministre a fait de cette nouvelle simplification un marqueur...

Par ailleurs, les plateformes utilisées par l'État ne sont jamais bien dimensionnées. Il y aura forcément des difficultés si tous les salariés souhaitent accéder à leur bulletin de paie le 30 du mois. Nous devons donc

veiller au dimensionnement des plateformes. Il faut aussi accompagner les fonctionnaires, car, par habitude, ils souhaiteront demander les éléments qui auront été supprimés au terme de la simplification.

M. Stéphane Sautarel. – La commission a mené ses travaux dans des conditions peu satisfaisantes, nous en convenons tous. Il est proposé d'introduire dans le texte des dispositions relatives à l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) – j'ai moi-même déposé un amendement en ce sens. Il existe un véritable antagonisme entre l'application du ZAN et nos ambitions de réindustrialisation et de relocalisation.

Profitons donc de ce texte pour poser la question du ZAN, sinon sur son volet économique, du moins sur son volet industriel. Toutefois, j'ignore comment vous l'appréhenderez eu égard aux contraintes posées par l'article 45.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Je rappelle que le Sénat a mis en place un groupe de suivi sur ZAN et je vous invite à vous rapprocher de son président.

M. Rémy Pointereau, président. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient désormais d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Ainsi, je vous propose de considérer qu'il inclut les dispositions relatives à la suppression des instances administratives consultatives ; à la transformation de certains régimes d'autorisation administrative en régimes de déclaration préalable obligatoire ; à la suppression de régimes de déclaration préalable obligatoire pour lesquels le respect des règles de droit concernées peut être assuré par d'autres moyens ; à l'allègement ou la suppression de procédures ou formalités déclaratives des entreprises ; aux mesures de rescrits ou de cristallisation de normes applicables à la situation ou au projet d'une entreprise ; à l'harmonisation des modalités de commande publique ; à la compétence des juridictions en matière de contentieux de la commande publique ; aux obligations pesant sur les entreprises dans le cadre de leur transmission ou de leur reprise ; aux modalités de remise du bulletin de paie ; aux seuils de notification des concentrations d'entreprises auprès de l'Autorité de la concurrence ; au règlement amiable des conflits entre les entreprises avec l'administration ; à la suppression de peines de prison liées au non-respect des obligations déclaratives des entreprises ; au régime des contrats spéciaux ; aux dispositions encadrant l'exercice de certaines fonctions pour les magistrats de l'ordre administratif ; au contentieux de l'autorisation environnementale ; à la limitation et la transparence des frais bancaires pour les entreprises ; aux modalités de souscription des contrats d'assurance, de résiliation de ces contrats et d'indemnisation des assurés ; à l'évolution du dispositif de « projet d'intérêt national majeur » et des dérogations procédures liées ; au déploiement des infrastructures numériques stratégiques ; aux

déroptions de procédure concernant les projets éoliens en mer, notamment concernant l'allotissement des marchés publics et le paiement direct des sous-traitants ; à l'installation des infrastructures de téléphonie mobile ; à la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale ; aux procédures d'évaluation, d'attribution, de prolongation ou de concertation prévues par le code minier pour les permis exclusifs de recherches, les concessions et les autorisations d'occupation, d'exploitation ou de recherches ; aux dérogations aux règles des plans locaux d'urbanisme visant à faciliter l'implantation d'installations d'énergies renouvelables sur les bâtiments ou l'exemplarité environnementale des bâtiments ; aux dispositifs de soutien public au biogaz, dont l'obligation de réaliser un bilan carbone dans ce cadre ; aux démarches administratives des promoteurs de recherches ; aux procédures d'autorisation de traitement de données dans le domaine de la santé ; aux compétences des autorités administratives indépendantes en matière d'intervention dans la vie économique ; au régime des baux commerciaux ; aux règles relatives à la politique d'aménagement commercial ; à l'évaluation par l'administration des conséquences prévisibles pour les petites et moyennes entreprises des projets de lois qui les concernent ; à la clarification de procédures civiles d'exécution.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-313, COM-235 rectifié et COM-291 visent à rétablir la Commission supérieure du numérique et des postes, seule instance bicamérale, transpartisane et permanente dédiée au contrôle des activités postales, numériques et de télécommunication.

Le Premier ministre avait annoncé la suppression automatique des instances consultatives ne s'étant pas réunies depuis au moins un an. Or, en 2023, cette commission présidée par notre collègue Damien Michallet a publié dix avis et s'est réunie plus de 130 fois. Comme de nombreux parlementaires, plusieurs associations et organisations professionnelles se sont publiquement opposées à ce projet de suppression du Gouvernement, qui relève davantage d'une volonté d'affaiblissement du travail de contrôle du Parlement que d'une mesure de simplification administrative.

Mme Audrey Linkenheld. – Au nom du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et en tant que membre de cette commission, je salue cette initiative.

Les amendements identiques COM-313, COM-235 rectifié et COM-291 sont adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-212, déposé à la demande du Gouvernement, vise à achever la transformation de la

Commission de concertation du commerce en Conseil national du commerce.
Avis favorable.

L'amendement COM-212 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-213 vise à supprimer la Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs (Cnef). En 2020, lors de l'examen de la loi Asap, notre assemblée s'était opposée à la suppression de cette Commission.

Si la Cnef ne s'est pas réunie depuis plusieurs années, ce n'est pas parce qu'elle est inutile, mais parce que le Gouvernement, comme les acteurs du nucléaire, ne souhaite pas la voir fonctionner. Dans un contexte où la relance du nucléaire est une priorité que nous soutenons, nous devrions plutôt plaider pour remettre en activité cette commission, dont la mission semble primordiale au regard des enjeux de démantèlement et de construction, ainsi que de la hausse prévisible du volume de déchets radioactifs. Avis défavorable

L'amendement COM-213 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 1^{er}

Les amendements COM-290 et COM-364 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-314, COM-142, COM-236 et COM-292 visent à supprimer la demande d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, aux fins de simplifier les démarches des entreprises, proposée à l'article 2 du présent projet de loi. Nous ne sommes pas opposés à la simplification des démarches des entreprises. Cependant, lors de nos auditions, nous n'avons pas obtenu de précisions sur l'ampleur du dispositif. Le Gouvernement nous propose de nous revoir dans un an ; il pourra alors nous présenter un dispositif plus abouti.

Les amendements identiques COM-314, COM-142, COM-236 et COM-292 sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-180, COM-284, COM-113, COM-209 rectifié et COM-379 deviennent sans objet.

L'article 2 est supprimé.

Après l'article 2

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-31, COM-159 rectifié *ter*, COM-248 rectifié et COM-302 visent à supprimer l'obligation de fournir des attestations de conformité à la réglementation lors du dépôt du permis de construire. Ces attestations, établies par des tiers

certifiés, attestent que le projet prend bien en compte les règles qui s'appliquent, telles que les règles relatives au risque sismique ou au risque technologique. Allant plus loin que le formulaire Cerfa, dans lequel le maître d'ouvrage s'engage déjà à respecter l'ensemble des normes et réglementations en vigueur, ces attestations ne sont pas superflues. En revanche, les formulaires Cerfa devraient sans doute être simplifiés, voire supprimés pour partie. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-31, COM-159 rectifié ter, COM-248 rectifié et COM-302 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-96 rectifié, COM-127 rectifié, COM-211 rectifié bis et COM-301 rectifié. Cependant, j'invite leurs auteurs à les déposer de nouveau en séance. En effet, si nous n'avons pas eu le temps de mener les expertises nécessaires, la proposition reste tout de même intéressante. De plus, redéposer ces amendements nous permettrait d'entendre le Gouvernement sur la question.

Les amendements identiques COM-96 rectifié, COM-127 rectifié, COM-211 rectifié bis et COM-301 rectifié ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-160 rectifié quater, COM-251 rectifié bis et COM-305 visent à simplifier les formalités déclaratives pour le bénéfice des taux réduits de TVA applicables aux travaux réalisés dans des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans.

Il s'agit sans doute d'une piste intéressante, mais un examen approfondi doit être mené pour maîtriser l'éventuel risque de fraude. Comme pour les amendements précédents, j'invite les auteurs à redéposer ces amendements en séance, pour que nous puissions entendre le Gouvernement sur le sujet. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-160 rectifié quater, COM-251 rectifié bis et COM-305 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-119 rectifié vise à simplifier les démarches liées à l'ouverture et à la reprise de magasins d'optique ou d'audioprothèses. Cet amendement se concentre sur un domaine particulier alors que d'autres professions pourraient formuler la même demande. De plus, la portée de ce renvoi au pouvoir réglementaire n'est pas suffisamment claire ni précise. Avis défavorable.

L'amendement COM-119 rectifié n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les auteurs de l'amendement COM-120 rectifié formulent une demande de rapport. Avis défavorable.

L'amendement COM-120 rectifié n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-118 rectifié vise à simplifier les démarches liées à l'activité de revente de produits de seconde main pour les magasins d'optique. Avis défavorable.

L'amendement COM-118 rectifié n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-210 rectifié tend à simplifier la procédure d'immatriculation sur le registre du commerce des sociétés pour les entreprises exerçant une activité réglementée. Un examen approfondi doit être mené auprès de la Chancellerie et des autorités compétentes pour autoriser l'exercice des professions réglementées, afin de s'assurer qu'une telle inscription dérogatoire, en l'absence d'autorisation, n'entraîne pas de contournements ou d'abus. Avis défavorable.

L'amendement COM-210 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement COM-117 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-315, COM-238 et COM-293 visent à supprimer l'article.

Les amendements identiques COM-315, COM-238 et COM-293 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-97, les amendements identiques COM-55 et COM-103, et les amendements identiques COM-56, COM-104 et COM-204 rectifié deviennent sans objet.

L'article 3 est supprimé.

Après l'article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-243 prévoit que, dans le cadre d'une procédure silence vaut accord (SVA), une demande de pièce émise par l'administration n'ait plus pour conséquence de remettre « le compteur à zéro », mais suspende le délai ayant commencé à courir à la réception de la demande par l'administration compétente. Avis favorable.

Avis défavorable à l'amendement COM-181 rectifié *ter*, qui semble moins adapté que le précédent.

*L'amendement COM-243 est adopté et devient article additionnel. L'amendement COM-181 rectifié *ter* n'est pas adopté.*

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-390 rectifié *bis* vise à obliger le préfet à répondre sous deux mois en cas de demande de changement d'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE). L'amendement est satisfait. En effet, en l'absence de mention expresse, le principe SVA s'applique au bout de deux mois. De plus, la rédaction omet de préciser quelles sont les installations concernées. Avis défavorable.

*L'amendement COM-390 rectifié *bis* n'est pas adopté.*

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-63 et COM-111 visent à ouvrir aux avocats mandataires de leurs clients un accès dédié aux services dématérialisés. Si je comprends l'intention sous-tendue par ces amendements, j'y serai néanmoins défavorable. En effet, prévoir une telle faculté pour l'ensemble des administrations proposant des procédures dématérialisées pour lesquelles un avocat peut être nommé mandataire de son client nécessiterait des développements dont la pertinence peut être questionnée. Par ailleurs, on peut se demander pourquoi seuls les avocats disposeraient de tels accès et non l'ensemble des personnes pouvant être nommées mandataires.

Les amendements identiques COM-63 et COM-111 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-378 rectifié prévoit de créer un certificat de conformité administrative, qui serait délivré par l'administration afin de démontrer que les formalités liées aux démarches administratives ont bien été remplies. Si je comprends la finalité poursuivie, la rédaction reste trop vague et le champ du dispositif potentiellement indéfini. Sur le plan pratique, l'objectif paraît hors d'atteinte. Avis défavorable.

L'amendement COM-378 rectifié n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-384 vise à créer une obligation pour l'administration fiscale de répondre sous trois mois aux demandes des organisations professionnelles visant à interpréter les textes fiscaux. Cet amendement paraît largement satisfait dans la pratique, au regard de l'importance de la doctrine fiscale produite dans le cadre du Bulletin officiel des finances publiques (BoFip), de l'accompagnement réalisé au sein des directions départementales des finances publiques (DDFiP) par les services des impôts des entreprises et du volume de rescrits produits en matière fiscale. Avis défavorable.

L'amendement COM-384 n'est pas adopté.

Les amendements COM-76, COM-77 et COM-182 rectifié ter sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-377 rectifié vise à rendre systématique l'autorisation d'utilisation gratuite de la plateforme des achats de l'État (Place) pour les acheteurs qui en font la demande. Avis favorable.

L'amendement COM-377 rectifié est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-72 prévoit d'avancer l'entrée en vigueur de l'article à 2026. Cependant, la date du 31 décembre 2018, qui figure dans le texte, n'est qu'une date butoir. L'article renvoie à un décret le soin de fixer l'entrée en vigueur du dispositif pour

chaque catégorie d'acheteurs, au plus tard fin 2028. De plus, ce délai de plusieurs années doit permettre de préparer et de faire évoluer la plateforme de l'État, afin qu'elle soit en mesure de faire face à un doublement, au minimum, de son nombre d'utilisateurs. Avis défavorable.

L'amendement COM-72 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-386 a pour objet de restreindre les données à renseigner par les entreprises sur la Place. Je partage la volonté de réduire la charge administrative des entreprises en prévoyant des procédures simplifiées pour la passation des marchés publics, notamment en matière d'informatique. L'étude d'impact rappelle qu'un des objectifs du dispositif consiste à alléger les procédures de gestion des candidatures, pour les encourager et les simplifier. Néanmoins, ce niveau de précision quant à l'architecture de la plateforme ne relève pas du registre législatif, mais réglementaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-386 n'est pas adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 4

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-43, COM-65 et COM-383 prévoient que les acheteurs publics prennent en compte la labellisation sectorielle de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Ces amendements paraissent satisfaits dans la mesure où l'article 53 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement précise que l'État appuiera « la création, pour les entreprises de toute taille, de labels attribués sur la base de référentiels pouvant présenter un caractère sectoriel et territorial » ainsi que « la mise en place d'un mécanisme d'accréditation des organismes certificateurs indépendants chargés de les attribuer ». Le même article prévoit que l'État « soutiendra de la façon la plus appropriée les PME s'engageant dans la voie de la certification environnementale », ce qui inclut bien les enjeux de commande publique. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-43, COM-65 et COM-383 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-73 rectifié prévoit la publication par les centrales d'achat d'un rapport annuel pour accroître la transparence. Les informations que l'auteur de l'amendement souhaite faire figurer dans le rapport sont déjà accessibles sur le site internet des principales centrales d'achat et dans les rapports périodiques publiés par ces entités. Cet amendement est satisfait. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-73 rectifié est retiré.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-123 rectifié, COM-234 rectifié et COM-275 rectifié, ainsi que l’amendement COM-307 rectifié *bis*, visent à intégrer les produits issus du recyclage dans la catégorie des achats innovants. Ces amendements semblent satisfaits par l’actuelle rédaction de l’article L. 2172-3 du code de la commande publique. En effet, ce dernier précise que « le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d’une nouvelle méthode de commercialisation ou d’une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l’organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l’entreprise ». Avis défavorable. Les auteurs de ces amendements pourront les redéposer en séance, pour que nous entendions l’avis du Gouvernement sur le sujet.

Les amendements identiques COM-123 rectifié, COM-234 rectifié et COM-275 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que l’amendement COM-307 rectifié bis.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements COM-171 rectifié *bis* et COM-308 rectifié *bis* visent à rehausser le plafond du régime de l’achat innovant du code de la commande publique. Cette question relève du domaine réglementaire. Avis défavorable.

L’amendement COM-171 rectifié bis n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-308 rectifié bis.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les auteurs de l’amendement COM-122 rectifié formulent une demande de rapport sur la modernisation de la loi relative à la maîtrise d’ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d’œuvre privée. Avis défavorable.

L’amendement COM-122 rectifié n’est pas adopté.

Les amendements identiques COM-42, COM-64, COM-207 rectifié et COM-382 sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 5

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-316, COM-26, COM-136 rectifié *bis*, COM-137 rectifié *bis*, COM-158 rectifié *ter*, COM-167 rectifié, COM-228, COM-294 et COM-300 visent à supprimer l’article.

Les amendements identiques COM-316, COM-26, COM-136 rectifié bis, COM-137 rectifié bis, COM-158 rectifié ter, COM-167 rectifié, COM-228, COM-294 et COM-300 sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-81 rectifié et COM-295 deviennent sans objet.

L’article 5 est supprimé.

Après l’article 5

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L’amendement COM-201 rectifié *ter* vise à modifier le régime des opérations de génie écologique au sein

du code de la commande publique. Ces opérations seraient exclues des dispositions propres aux marchés publics liés à la maîtrise d'ouvrage publique et à la maîtrise d'œuvre privée, ce qui reviendrait à les soustraire à certaines obligations spécifiques. Ce changement supposerait aussi un abaissement important des seuils de mise en concurrence, ce qui ne serait pas sans conséquence pour l'accès des très petites entreprises (TPE) et des PME à ces marchés. Avis défavorable.

Néanmoins, il conviendrait de prévoir un régime spécifique pour ces prestations, qui seront de plus en plus plébiscitées par les acheteurs publics à l'avenir.

L'amendement COM-201 rectifié ter n'est pas adopté.

Avant l'article 6

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-388 vise à créer un délai de mise en conformité de six mois à compter de la date effective de reprise d'une entreprise, durant lequel le repreneur ne peut faire l'objet de sanctions concernant les éléments de conformité au droit autres que ceux relatifs à l'hygiène et à la sécurité, sauf en cas de fraude ou de manquements délibérés pénalement punissables. Malgré ces exceptions, le dispositif reste trop général et, à ce titre, paraît contraire au principe de légalité. Avis défavorable.

L'amendement COM-388 n'est pas adopté.

L'amendement COM-389 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 6

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-57, COM-105, COM-143, COM-148 et COM-229 sont incompatibles avec mon amendement, qui vise à réécrire l'article. Avis défavorable pour ces amendements de suppression.

M. Fabien Gay. – L'article prévoit de réduire le délai d'information des salariés préalable à une cession. Si de nombreuses cessions se passent bien, elles ne sont pas anodines dans la vie d'une entreprise et peuvent créer des périodes d'incertitude, y compris en matière d'emploi. Aujourd'hui, ce délai est de deux mois et les chefs d'entreprise ne s'en plaignent pas. De plus, il ne semble pas que ce droit à l'information aille à l'encontre de la liberté d'entreprendre ni du droit qu'a chaque entrepreneur de céder son entreprise. Je n'ai pas connaissance de cas dans lesquels ce délai aurait mis en difficulté des entrepreneurs ou en péril une cession. J'ai donc du mal à comprendre quel est l'objectif. Il ne s'agit en fait que de rogner un droit des salariés et de créer des tensions.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Effectivement, supprimer un droit est une manière simple de le réduire... Porter le délai d'information

obligatoire préalable des salariés à un mois est ridicule. Cela cache l'envie de le supprimer, et ce n'est qu'une étape.

Nous demandons donc la suppression de l'article 6. La loi Hamon a dix ans. Depuis a eu lieu la crise du covid, mais aucune évaluation n'a été faite des obstacles que cette mesure serait censée poser. Il est faux d'avancer, à partir des tableaux présentés par l'étude d'impact, qu'il n'y a pas eu d'augmentation du taux de transmission d'entreprises. Cette augmentation est certes légère et modeste, mais elle existe.

Un délai de deux mois ne constitue pas un obstacle. Dans ce court laps de temps, les salariés peuvent demander un prêt bancaire destiné au rachat de l'entreprise ; le délai est trop court pour monter une société coopérative participative (Scop) ou une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). Réduire ce délai, c'est supprimer l'accès effectif à ces prêts.

Faire porter ce délai à un mois est hypocrite : cela revient à rendre moins effectif le droit à l'information des salariés et à supprimer la possibilité qu'ils rachètent l'entreprise. Il conviendrait au moins de préciser ce que ce délai de deux mois empêche ! Il a peut-être au contraire permis la reprise de certaines entreprises, ce qui expliquerait la légère amélioration statistique que l'on constate.

Cet article vise à supprimer un droit, en aucun cas à le simplifier. On veut simplifier en supprimant tout le code du travail et le code social, mais à chaque réforme ces codes grossissent ! Je suis plutôt favorable à l'allongement du délai pour rendre ce droit plus effectif.

M. Olivier Rietmann. – Le dispositif proposé n'a pas d'autre but que de supprimer une fausse bonne idée. Il y a deux ans, Michel Canévet, Rémi Cardon et moi-même avons remis au nom de la délégation aux entreprises un rapport d'information transpartisan intitulé *Reprendre pour mieux entreprendre dans nos territoires*. Les multiples auditions que nous avons organisées avaient établi le caractère contre-productif de cette disposition proposée par Benoît Hamon. Ces dernières années, la légère augmentation du nombre de transmissions d'entreprises aux salariés que l'on observe est due non au droit à l'information des salariés, mais à d'autres dispositifs.

Ce dispositif est au contraire plutôt contre-productif, car il a pour conséquence d'affoler les fournisseurs, les clients et les banquiers de ces entreprises. Travailler en discrétion est nécessaire pour que les transmissions d'entreprise ne se fassent pas dans l'affolement. Rémi Cardon avait d'ailleurs tenu à présenter lui-même ce point lors de la remise de notre rapport.

Nous préconisons plutôt des dispositifs comme des prêts salariés aux taux avantageux, qui permettent de simplifier la transmission d'entreprise, plutôt que cette information qui, la plupart du temps, n'aboutit pas à grand-chose. En réduisant ce délai à un mois, le Gouvernement n'a fait qu'un demi-pas. La délégation aux entreprises, dont je suis le président, soutiendra

l'amendement de la rapporteure qui vise à supprimer ce dispositif d'information.

Mme Audrey Linkenheld. – Nonobstant les conclusions du rapport transpartisan de la délégation aux entreprises, le groupe socialiste est contre l'idée de supprimer un droit au nom de la simplification. J'ai voté en faveur de la loi Hamon qui a inscrit ce droit dans nos lois. À l'origine, le dispositif concernait les entreprises de moins de 250 salariés, et non celles de moins de 50 salariés, cet affaiblissement étant dû à la loi Élan.

L'objet de ce dispositif, adopté dans un contexte polémique et non sous les applaudissements des représentants majoritaires du monde de l'entreprise, était moins de favoriser les transmissions – cette expression revient à enjoliver la réalité – que d'éviter les cessions et les disparitions d'entreprises. Des entreprises disparaissent faute de trouver des repreneurs. Cette loi visait à leur donner des chances supplémentaires d'être reprises et transmises, et non à s'appliquer à la totalité des entreprises en difficulté financière ou dont les propriétaires décident de passer la main.

Nous sommes donc défavorables au raccourcissement du délai et favorables au maintien de cette disposition, qui permet aux salariés d'être informés et d'éventuellement reprendre leur entreprise sous forme de coopérative, avec le soutien de banquiers. Ce n'est pas rendre service aux fournisseurs, aux banquiers ou aux clients que de les laisser découvrir du jour au lendemain la disparition d'une entreprise. Les fournisseurs sont aussi des entreprises, qui risquent d'être fragilisées si leur client principal est en difficulté. Le groupe socialiste reste attaché à cette disposition, même si nous avons bien conscience qu'elle ne sauvera pas à elle seule notre pays du chômage.

Les amendements identiques COM-57, COM-105, COM-143, COM-148 et COM-229 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je propose à M. Canévet de retirer l'amendement COM-285 au profit de l'amendement COM-283 rectifié qu'il a également déposé.

L'amendement COM-285 est retiré.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-319 et COM-283 rectifié ont pour objet d'abroger l'obligation d'information préalable des salariés en cas de vente du fonds de commerce ou de cession.

Lors des auditions, les entrepreneurs ont considéré que le délai d'information obligatoire préalable constituait un réel frein. Le dispositif ne concerne que des entreprises de moins de 50 salariés, où il est évident que l'entrepreneur peut directement discuter d'un projet de reprise avec ses salariés. Les entrepreneurs ne font pas cela en cachette... Les banques et les

repreneurs sont frileux, et ce dispositif freine considérablement les possibilités de vente. Par ailleurs, la loi Hamon n'a pas du tout prouvé son efficacité.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Elle n'a pas non plus prouvé sa nuisance !

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Ce qui n'est pas efficace, nous le supprimons.

M. Fabien Gay. – Rendez-vous dans l'hémicycle... Nous disons que cela n'est pas nuisible, vous dites que cela n'est pas efficace... Mais où sont les études d'impact ?

M. Rémy Pointereau, président. – Un rapport de la délégation aux entreprises aborde notamment le sujet.

M. Fabien Gay. – Je le consulterai d'ici à la séance.

Les amendements identiques COM-319 et COM-283 rectifié sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-156 devient sans objet.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 6

L'amendement COM-312 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-391 rectifié a pour objet la base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE), qui peut représenter une charge administrative ainsi qu'un coût financier pour l'employeur. Cependant, elle répond à une obligation du droit européen, la directive du 11 mars 2002 ayant établi cette obligation d'information et de consultation des travailleurs.

Par ailleurs, la mise en place de la BDESE a fait l'objet d'un accord national interprofessionnel le 11 janvier 2013, signé par les trois principales organisations patronales. Une évolution de ce dispositif ne peut pas s'envisager sans consulter les partenaires sociaux, ce qui pourrait avoir lieu dans le cadre du prochain projet de loi relatif au marché du travail annoncé pour l'automne.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

L'amendement COM-391 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements COM-393, COM-392 et COM-394 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-320, COM-74, COM-144, COM-149, COM-183 rectifié *ter*, COM-230 visent à supprimer l'article 7, qui entend modifier les obligations incombant à l'employeur en matière de bulletin de paie.

Il semble que cet article ne constitue pas une simplification, dans la mesure où la suppression de certaines lignes du bulletin de paie s'accompagne d'une nouvelle obligation pour l'employeur, qui devrait continuer de collecter, de conserver et de mettre à disposition ces mêmes éléments de manière sécurisée pour les salariés.

Par ailleurs, si comme l'affirme le Gouvernement le portail national des données sociales permettra d'ici à 2027 de collecter ces informations de façon automatisée sans créer de charge administrative pour l'employeur, il sera toujours possible de modifier le décret qui détermine les lignes du bulletin de paie.

Enfin, une telle évolution du bulletin de paie ne peut pas s'envisager sans une concertation approfondie avec les partenaires sociaux, qui ne semble pas avoir été menée.

Les amendements identiques COM-320, COM-74, COM-144, COM-149, COM-183 rectifié ter et COM-230 sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-106, COM-395, COM-58, COM-184 rectifié quater, et les amendements identiques COM-9 et COM-373 deviennent sans objet.

L'amendement COM-395 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'article 7 est supprimé.

Après l'article 7

Les amendements COM-46 rectifié ter, COM-257, COM-260, COM-261 et COM-282 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 8

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-387 a pour objet de supprimer la fixation à 99 ans de la durée de vie des sociétés. Même si cet amendement est recevable, il n'a strictement aucun lien avec l'article 8 du projet de loi relatif au régime de concentrations des entreprises.

Par ailleurs, toute société a une durée de vie limitée, sa création et la mise à jour de ses statuts étant intrinsèquement liées à la durée de vie de ses dirigeants. C'est l'un des fondements du droit des sociétés. Cette durée ne peut excéder 99 ans et peut être prorogée à n'importe quel moment, et non seulement à l'approche du délai d'expiration.

Il me semble acceptable d'accomplir une formalité déclarative une fois tous les 99 ans, surtout que cette limite permet de rendre caduques les sociétés qui ne sont plus en activité depuis des années : c'est presque une mesure de simplification !

Dans les rares cas où un dirigeant d'entreprise oublierait d'effectuer les formalités nécessaires pour prolonger la durée de vie de sa société, la procédure a déjà été assouplie en 2021, et il est désormais possible de

régulariser la situation jusqu'à un an après l'expiration du délai. Je suis favorable aux mesures qui permettent de simplifier les régularisations, mais je ne suis pas favorable à la suppression de la fixation de toute durée de vie. La commission émet un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-387 n'est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-150 vise à modifier les seuils de notification proposés par l'Autorité de la concurrence. La méthode de calcul retenue me semble pertinente. Par ailleurs, si en deçà des seuils de notification des opérations de concentration posent des problèmes concurrentiels, elles peuvent alors être notifiées à la Commission européenne par l'Autorité de la concurrence.

L'amendement COM-150 n'est pas adopté.

L'article 8 est adopté sans modification.

Après l'article 8

Les amendements COM-93 rectifié bis, COM-262 et COM-24 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-165 rectifié vise à modifier les seuils d'effectifs d'entreprise. En matière sociale, l'impact peut être important dans la vie tant des entreprises que des salariés. Une étude d'impact rigoureuse est donc nécessaire avant de prendre une décision pertinente.

Par ailleurs, une telle mesure n'est pas envisageable sans consultation des partenaires sociaux, les mieux à même d'en envisager les effets. À ce titre, les organisations patronales ne demandent pas à ce jour l'évolution des seuils d'effectifs, afin d'assurer la stabilité de la législation en vigueur.

Enfin, un projet de loi relatif au droit du travail et de l'emploi est annoncé pour l'automne. Il semble être un meilleur véhicule pour ce type de mesure. Avis défavorable.

L'amendement COM-165 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements COM-199 rectifié et COM-381 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-95 rectifié *quater* prévoit une résiliation anticipée dérogatoire pour les contrats de sous-traitance lorsque le sous-traitant est placé en redressement judiciaire. Il vise à ramener le délai à huit jours afin de ne pas laisser le donneur d'ordre dans l'expectative et de permettre à ce dernier, le cas échéant, de trouver rapidement un remplaçant.

Cette piste est intéressante, mais faute d'étude d'impact elle requiert une analyse complémentaire. L'avis de la commission est défavorable sur cet

amendement, mais j'invite ses auteurs à le redéposer en séance afin que nous puissions entendre le Gouvernement sur ce sujet.

L'amendement COM-95 rectifié quater n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-174 rectifié vise à établir un délai de cinq ans pour se conformer à un franchissement de seuil en matière d'obligation comptable. Cet amendement est contraire au droit de l'Union européenne. Avis défavorable.

L'amendement COM-174 rectifié n'est pas adopté.

Avant l'article 9

L'amendement COM-71 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 9

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-244 a pour objet la médiation lors de deux décisions incompatibles de l'administration. Je comprends l'intention des auteurs de l'amendement, mais la commission émet un avis défavorable sur ce dernier pour deux raisons.

Tout d'abord, la médiation a vocation à résoudre un différend entre un administré et l'administration, et non une divergence d'appréciation entre deux administrations.

Ensuite, dans le cas où deux décisions individuelles seraient incompatibles, la médiation aurait vocation à avoir lieu entre l'administré et l'administration ayant pris la décision la plus défavorable, pour faire converger celle-ci vers une décision plus compatible avec celle de l'autre administration.

L'amendement COM-244 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-299 rectifié tend à encadrer le rôle du médiateur et celui du Défenseur des droits. Il vise à encadrer davantage la médiation actuellement prévue à l'article 9 et à renforcer incidemment le rôle du Défenseur des droits dans celle-ci.

En ce qui concerne la garantie d'impartialité, de compétence et de diligence, l'amendement est satisfait par l'amendement COM-321 qui soumet l'activité de ces médiateurs aux dispositions générales applicables en la matière au sein du code de justice administrative.

En ce qui concerne l'articulation de ce dispositif avec l'activité du Défenseur des droits, je suis plus réservée. Dans le silence de la loi, la saisine du médiateur n'exclut pas celle du Défenseur des droits. Prévoir que le médiateur est le correspondant du Défenseur des droits ne me paraît pas pertinent et ne correspond nullement à l'objet du dispositif. La commission émet donc un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-299 rectifié n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-321 a un double objet.

D'une part, il vise à mieux encadrer l'obligation désormais faite à l'administration de mettre à la disposition du public les services d'un médiateur. Rédigée en des termes très généraux, cette disposition du projet de loi renvoie pour la définition de ses domaines et champs d'application à un décret en Conseil d'État.

D'autre part, il vise à généraliser l'interruption des délais de recours contentieux, en allant un peu plus loin que ce qui était prévu dans le projet de loi.

L'amendement COM-321 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-322 vise à abaisser légèrement le montant de l'amende en passant celui-ci de 250 000 euros à 200 000 euros, en cohérence avec d'autres pays européens où un dispositif similaire existe.

Les amendements identiques COM-59 et COM-107 ont pour objet de porter le montant de l'amende à 25 000 euros. La commission émet un avis défavorable sur ces amendements.

Les amendements identiques COM-60 et COM-108 visent à introduire un critère caractérisant l'intentionnalité de l'infraction. En d'autres termes, ne seraient sanctionnés que les manquements volontaires. Je comprends l'intention des auteurs de ces amendements, mais l'avis de la commission est défavorable : la qualification de l'infraction exige déjà un élément intentionnel qui peut être constaté par la simple violation de la règle en connaissance de cette dernière. La précision du caractère volontaire d'une telle méconnaissance n'apporterait rien au droit en vigueur et nuirait à l'effectivité de l'application de la règle.

Mme Raymonde Poncet Monge. – L'exposé des motifs joint au projet de loi marque bien l'intention, en précisant que sont visés ceux qui tendent à « faire obstacle » aux vérifications et aux contrôles. Lorsqu'elles se trompent, les personnes physiques derrière les personnes morales doivent corriger leurs informations à la suite d'une demande de la justice. Ce point ne pose pas vraiment de difficulté.

En revanche, l'amende ne doit pas être diminuée pour ceux qui font obstacle à l'audit de durabilité qui doit être fait à côté des commissaires aux comptes. Il faut donc scinder la question, ce que nous proposons avec l'amendement COM-151. C'est toujours la question de l'arbre qui cache la forêt. Pour ceux qui volontairement ne nomment pas de commissaire aux

comptes ou font obstacle à la nomination de l'auditeur de durabilité, il n'y a pas de raison de diminuer le montant de l'amende. Des entreprises, notamment les grands groupes, choisiront de la payer. Je suis en général pour la dépénalisation tant pour les personnes physiques que pour les sociétés, mais les amendes doivent être dissuasives.

L'amendement COM-322 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-59 et COM-107 et les amendements identiques COM-60 et COM-108 deviennent sans objet.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – La commission est défavorable à l'amendement COM-151 qui vise à maintenir le délit d'entrave à l'audit de durabilité que nous avons souhaité supprimer.

L'amendement COM-151 n'est pas adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 10

Les amendements COM-268, COM-269 et COM-271 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 11

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-323 et COM-296 visent à supprimer l'article 11 et l'habilitation à légiférer par ordonnance que celui-ci prévoit.

Les amendements identiques COM-323 et COM-296 sont adoptés. En conséquence, les amendements identiques COM-61, COM-109 et COM-240 deviennent sans objet.

L'article 11 est supprimé.

Article 12

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-231 vise à supprimer l'article, contrairement à ma position.

M. Christophe Chaillou. – Peut-on connaître la raison de l'avis de la commission ? Les magistrats honoraires sont déjà particulièrement sollicités.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Ils apportent un renfort dont les juridictions ont bien besoin.

M. Christophe Chaillou. – Ils sont déjà largement sollicités, et leur ajouter une mission supplémentaire ne facilitera pas leur tâche, bien au contraire.

M. Michaël Weber. – Solliciter les magistrats honoraires alors qu'il est question de simplification est tout de même un peu curieux. Cela donne le sentiment que la justice administrative est une justice au rabais. La suppression de l'article vise à améliorer la qualité de l'examen des recours.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Beaucoup de mesures de ce projet de loi s’expliquent par l’insuffisance des effectifs des fonctionnaires administratifs. L’activité de la justice administrative a récemment augmenté de 40 % alors que dans le même temps les effectifs n’augmentaient que de 4 %. L’effet ciseaux est tel qu’il faut alors trouver des solutions palliatives, et demander aux retraités de participer.

C’était la même chose au sujet du paiement des sous-traitants directs, qui sont si longs que l’on propose autre chose : ne masquons pas le fait que ces mesures visent à cacher le fait qu’on a tellement réduit les effectifs de fonctionnaires qu’on se retrouve à faire appel aux retraités pour faire le travail.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – C’est une solution palliative, vous avez raison. Mais en attendant que les renforts arrivent, il faut trouver des solutions. Cette proposition n’a pas été mise en cause par les syndicats de magistrats que nous avons entendus. Cela permet de faciliter le traitement des affaires : nous nous donnons les moyens que nous pouvons.

Mme Raymonde Poncet Monge. – La mesure pourrait être bornée, le temps de recruter les personnels nécessaires.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Vous pourrez déposer des amendements dans ce sens pour l’examen du texte en séance.

L’amendement COM-231 n’est pas adopté.

L’article 12 est adopté sans modification.

Après l’article 12

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-75 rectifié, COM-98 rectifié et COM-246 rectifié tendent à limiter à dix mois le délai de jugement du juge administratif pour tous les recours contre un permis de construire, de démolir, d’aménager ainsi que pour les décisions de non-opposition à une déclaration préalable. Ce sont des mesures d’ordre réglementaire, et la commission émet un avis défavorable sur ces amendements.

Les amendements identiques COM-75 rectifié, COM-98 rectifié et COM-246 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements COM-100 et COM-226 rectifié visent à encadrer les délais d’instruction par le juge administratif des recours formés à l’encontre d’une autorisation environnementale ou d’autres décisions portant sur une autorisation ou l’enregistrement d’un projet.

La commission émet un avis défavorable à ces deux amendements.

Les amendements COM-100 et COM-226 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-200 rectifié tend à ouvrir la possibilité au bénéficiaire d’une autorisation

environnementale de demander au juge administratif de lui allouer des dommages et intérêts.

Je partage l'objectif de bon sens que sous-tend cet amendement, qui tend à sanctionner un usage abusif de notre système juridictionnel. Cependant, cet amendement est déjà satisfait par l'article L. 181-17 du code de l'environnement. La commission demande le retrait de cet amendement, ou à défaut l'avis sera défavorable.

L'amendement COM-200 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements COM-101 et COM-242 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'intérêt à agir des associations a déjà été fortement réduit, avec un certain succès. Doubler la durée d'existence d'une association pour lui permettre d'exercer un recours contre les décisions d'urbanisme risquerait de limiter excessivement le droit au recours. D'autres dispositions visant à accélérer le contentieux de l'urbanisme seront en outre débattues dans le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables que nous examinerons dans quelques semaines.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-247.

L'amendement COM-247 n'est pas adopté.

Les amendements COM-272, COM-273 et COM-274 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-278 a pour objet de limiter à neuf mois les délais de recours contentieux dans le cas des projets d'éolien en mer. Il ne semble pas souhaitable pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le contentieux des projets d'éolien en mer est déjà bien encadré, puisque le Conseil d'État est compétent pour connaître des litiges en premier et en dernier ressort depuis un décret du 8 janvier 2016.

Par ailleurs, les projets d'éolien en mer se voient appliquer la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) depuis la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (Aper), de sorte que les contentieux liés à la biodiversité n'ont plus de prise.

En outre, dans les faits, l'évolution proposée pourrait restreindre l'accès au juge administratif et l'intérêt à agir des parties, alors que le contentieux doit légitimement rester ouvert aux concurrents et aux collectivités par exemple, qui ont le droit de faire valoir leur point de vue.

Plus encore, ce ne sont pas les délais de recours contentieux, mais plutôt les délais liés à l'évaluation environnementale, à la participation du public, à la cartographie des zones ou à la sélection des projets qui pèsent sur le déploiement des projets d'éolien en mer, de sorte que le gain réel de l'évolution proposée serait minime.

Enfin, la mesure proposée peut sans doute être effectuée par la voie réglementaire, sans qu'il soit besoin de légiférer, l'article R. 311-1 du code de la justice administrative étant d'ailleurs visé par l'amendement.

La commission demande le retrait de cet amendement, ou à défaut l'avis sera défavorable.

L'amendement COM-278 n'est pas adopté.

Article 13

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-115 vise à supprimer l'obligation d'envoi par les établissements bancaires d'un relevé annuel de frais à leurs clients professionnels, introduite par cet article. Certes, l'impact de cette mesure est limité à l'égard de l'objectif de simplification. Cependant, les TPE disposent de peu de ressources internes pour comparer les différentes offres disponibles sur le marché bancaire, par rapport aux structures de tailles supérieures. Cette mesure a le mérite de leur donner un outil « clef en main » pour disposer d'une meilleure lisibilité des frais de gestion de compte qui leur sont appliqués, ce qui leur permettra de comparer les prix entre établissements bancaires et de faire jouer la concurrence. Avis défavorable.

L'amendement COM-115 n'est pas adopté.

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-324 vise à clarifier le champ d'application de la mesure de résiliation infra-annuelle (RIA) ouverte pour certains contrats d'assurance. La mesure doit s'appliquer à « de petites entreprises », définies en Conseil d'État. Cette notion est beaucoup trop imprécise et peut être confondue avec celles de TPE et de PME.

Je propose de retenir une rédaction s'appuyant sur un critère de surface des établissements professionnels, qui semble le plus cohérent. En effet, la surface assurable est directement liée au contrat d'assurance et nécessairement déclarée auprès de l'assureur, lors de la souscription du contrat. De plus, elle est peu volatile, contrairement au chiffre d'affaires ou au nombre d'employés, qui permettent de caractériser les PME et les TPE. Enfin, elle est cohérente avec d'autres dispositions du code des assurances, puisqu'elle sert de référence pour déterminer les franchises applicables aux contrats d'assurance des catastrophes naturelles.

L'amendement COM-324 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-325 vise à réduire le délai accordé aux assureurs pour faire une proposition d'indemnisation ou de réparation en nature à l'assuré.

L'amendement COM-325 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-326 tend à supprimer le renvoi à un décret en Conseil d’État de la définition des délais dont dispose l’assureur pour verser l’indemnisation et pour missionner l’entreprise de réparation. Il vise à fixer ces délais, respectivement à 21 jours et à un mois.

L’amendement COM-326 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-327 prévoit d’introduire un mécanisme de sanction en cas de non-respect du délai dont dispose l’assureur pour faire une proposition d’indemnisation ou de réparation en nature.

L’amendement COM-327 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-328 vise à évaluer la mesure d’encadrement des délais d’indemnisation des assurés, dans un délai de deux ans à compter de l’entrée en vigueur du dispositif.

L’amendement COM-328 est adopté.

L’article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 14

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-185 rectifié *ter* vise à permettre aux assurés de résilier à tout moment leur contrat d’assurance affinitaire, couramment appelé « extension de garantie ».

D’abord, en termes de méthode, je suis réservé sur l’opportunité d’introduire de nouvelles dispositions dans le texte, sans que leur pertinence n’ait été évaluée ni même évoquée lors de nos travaux, d’autant que ces derniers ont montré que les relations contractuelles entre assureurs et assurés reposent sur un équilibre parfois difficile à trouver. Il ne faudrait pas que nous confondions simplification et précipitation sur ce sujet.

Sur le fond, l’amendement prend pour exemple la possibilité de résiliation offerte à un assuré en matière d’assurance emprunteur, qui constitue un marché très différent de celui de l’assurance affinitaire. La philosophie du droit de résiliation en matière d’assurance emprunteur répond à une logique totalement différente, qui justifie des conditions assouplies.

Il ne semble pas équilibré de prévoir un droit de résiliation à tout moment pour ce type de contrat, sans aucune une période d’engagement, alors même que les assurés qui souscrivent bénéficient déjà d’un droit de rétractation de 30 jours.

Néanmoins, je partage le constat sur les difficultés posées par ce marché, mais cet amendement ne permet pas à lui seul d’apporter une réponse pleinement satisfaisante, ce sujet nécessitant un travail allant bien au-delà de la seule question du droit de résiliation. Avis défavorable.

*L’amendement COM-185 rectifié *ter* n’est pas adopté.*

L'amendement COM-270 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 15

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-128, COM-145 et COM-318 visent à supprimer l'article 15, qui étend la qualification de « projet industriel d'intérêt national majeur » aux centres de données de grande envergure et de dimension industrielle. Cette qualification permet d'importantes simplifications procédurales et a été votée il y a quelques mois seulement, dans le cadre de la loi relative à l'industrie verte.

Cette qualification permet à l'État de mettre en compatibilité les documents de planification et d'urbanisme pour accueillir les projets industriels et les centres de données utiles à la transition numérique et à la souveraineté nationale, seulement après avoir recueilli l'accord du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du président de région.

Pour les centres de données, aucun projet de cette envergure n'existe actuellement en France ; il s'agit de susciter de nouveaux investissements. Nous sommes nombreux à plaider en faveur d'une plus grande souveraineté numérique, qui passe nécessairement par des équipements stratégiques et des infrastructures numériques de grande taille, notamment pour permettre le développement de l'intelligence artificielle. Avis défavorable à ces amendements de suppression.

M. Fabien Gay. – Je partage l'objectif de la souveraineté numérique. Cependant, il nous faut débattre du sujet de la réindustrialisation du pays, sur laquelle le Gouvernement fait beaucoup de communication politique. Certes, nous recréons de l'emploi industriel ; mais de quel genre d'emplois s'agit-il ? De quelle qualité sont-ils ? On nous explique qu'il faut ouvrir des *data centers* et des *giga factories*, mais on s'aperçoit, en faisant le tour des territoires, que les chaînes de valeur se perdent, notamment en ce qui concerne la sous-traitance automobile.

J'en viens à l'amendement. Vous avez raison, monsieur le rapporteur : les projets développés sur plus de 50 hectares n'existent pas aujourd'hui. Il pourrait donc s'agir d'un appel à l'investissement. Cependant, la notion de projet industriel d'intérêt national majeur a été votée il y a quelques mois et je citerai l'avis que le Conseil d'État a rendu le 11 mai 2023 sur le sujet : « Ces projets seront identifiés par un décret qui les qualifiera de « projet d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique » lorsque, par la nature de leurs productions, ils réduisent la dépendance de la France dans des secteurs stratégiques ou contribuent à la transition écologique et qu'ils revêtent un intérêt national eu égard à leur importance en termes d'investissement et de création d'emplois, des ordres de grandeur en milliards d'euros et en milliers d'emplois étant évoqués, sans que des seuils puissent d'emblée être fixés ». Certes, les *giga factories* ont besoin de savoir-faire, d'ouvriers, de techniciens et d'ingénieurs, mais combien d'emplois crée un *data center* ? Presque aucun. De plus, ces centres posent de sérieuses questions énergétiques, notamment quand ils doivent s'étendre sur plus de 50 hectares. Enfin, on ne peut retirer leur pouvoir aux maires sur le sujet. Je crains qu'en votant cette disposition, nous ne fassions qu'accompagner la campagne de communication du Gouvernement.

M. Thomas Dossus. – Aujourd’hui, aucun projet ne correspond à une demande pour ces dérogations. Nous avons échangé avec le cabinet du ministre Roland Lescure pour savoir si un tel projet de data center était actuellement bloqué, mais il n’y en a pas. Il s’agit de profiter de ce texte fourre-tout pour tenter d’attirer des centres de données. Compte tenu de l’impact énergétique de ces derniers, il faudrait mener une étude approfondie sur le sujet et éviter ces dérogations. De plus, la question de la souveraineté en matière de données ne tient pas au lieu de stockage des machines puisque certaines puissances, dont les États-Unis et la Chine, ont des réglementations qui s’appliquent en dehors de leur territoire. Nous ne nous défendons pas assez sur ces questions.

Les amendements identiques COM-128, COM-145 et COM-318 ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements COM-329 et COM-163 visent à préciser que l’envergure des centres de données pouvant être qualifiés de projets d’intérêt national majeur s’apprécie en termes d’investissement et de puissance installée. Je propose d’adopter mon amendement COM-329. L’amendement COM-163 serait ainsi satisfait. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable.

L’amendement COM-329 est adopté. En conséquence, l’amendement COM-163 devient sans objet.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Mes amendements COM-330, COM-331 et COM-332 concernent l’amélioration de la définition d’un centre de données et apportent plusieurs modifications rédactionnelles ou de coordination juridique.

Les amendements COM-330, COM-331 et COM-332 sont adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-15 rectifié vise à prendre en compte à deux reprises les émissions de dioxyde de carbone biogénique, pour bénéficier des procédures accélérées de raccordement au réseau de transport d’électricité. Avis défavorable.

Avis défavorable pour l’amendement COM-252.

L’amendement COM-15 rectifié n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-252.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-333 a trait à la coordination juridique.

L’amendement COM-333 est adopté.

L’article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 15

Les amendements COM-288 et COM-317 sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 16

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-249 rectifié, COM-286 et COM-304 visent à supprimer l'article 16, qui prévoit de simplifier les règles de la commande publique applicables aux projets de production d'éolien en mer. La question est compliquée, mais l'article est nécessaire. En effet, dans la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, le Sénat a adopté l'objectif d'attribution par appels d'offre d'un gigawatt par an de production d'éolien en mer. Avis défavorable à ces amendements de suppression.

Les amendements identiques COM-249 rectifié, COM-286 et COM-304 ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable pour les amendements COM-152 rectifié, COM-10 et COM-153, au profit de l'amendement COM-334.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Nous avons beaucoup entendu dire que les petites entreprises demandaient la suppression du dispositif prévu par la loi Hamon pour la cession d'entreprises ; je suis étonnée que ceux qui se font fort de représenter les demandes des entreprises n'entendent pas celle dont il est question ici. La fin de l'allotissement est un mauvais coup porté aux TPE-PME, qui maillent l'ensemble du territoire. La suppression du dispositif entraînera la subordination de ces entreprises aux grands groupes du bâtiment.

L'amendement COM-334 est adopté. En conséquence, les amendements COM-152 rectifié, COM-10 et COM-153 deviennent sans objet.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 16

L'amendement COM-232 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-17 rectifié.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-214 rectifié tend à combler une lacune juridique concernant l'actualisation des études d'impact pour les parcs éoliens en mer, lorsque plusieurs parcs dont la mise en place est échelonnée dans le temps sont situés à proximité.

La commission émet un avis favorable à cet amendement.

L'amendement COM-214 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 17

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-256 vise à supprimer l'article 17 qui tend à accélérer et à simplifier les déploiements des réseaux mobiles. La commission émet un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-256 n'est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-130 et COM-366 rectifié tendent à demander de joindre au dossier de permis de construire ou de déclaration préalable des installations radioélectriques une attestation mentionnant la date de transmission du dossier d'information relatif à ces installations à l'autorité compétente.

La commission émet un avis défavorable à ces amendements.

Les amendements identiques COM-130 rectifié et COM-366 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-335 , COM-129 rectifié, COM-233, COM-365 rectifié *bis* et COM-370 rectifié visent à supprimer la généralisation de l'expérimentation.

Les amendements identiques COM-335, COM-129 rectifié, COM-233, COM-365 rectifié bis et COM-370 rectifié sont adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-337 vise à restreindre le champ d'application du dispositif de lutte contre la spéculation foncière sur les emplacements d'antennes-relais aux seules infrastructures destinées à la téléphonie mobile et non à l'ensemble des communications électroniques.

L'amendement COM-337 est adopté.

Les amendements identiques COM-339 et COM-138 sont adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-341 vise à simplifier l'attestation d'engagement d'un opérateur de téléphonie mobile transmise par un opérateur d'infrastructure à l'autorité administrative.

L'amendement COM-341 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-342 a pour objet la nullité absolue et de plein droit des contrats et concessions en cas de non-respect par l'opérateur d'infrastructure de son obligation d'informer le maire de la conclusion du contrat et de lui transmettre l'engagement d'un opérateur de téléphonie mobile à exploiter le site.

L'amendement COM-342 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-345 et COM-139 visent à prévoir que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) recueille des informations relatives aux conditions tarifaires de la mise à disposition de tout emplacement accueillant ou destiné à accueillir une antenne relais.

Les amendements identiques COM-345 et COM-139 sont adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-44 prévoit une dérogation à l'obligation pour les opérateurs d'infrastructures de téléphonie mobile de fournir une attestation de l'engagement d'un opérateur de

téléphonie mobile à exploiter l'infrastructure d'accueil. La commission émet un avis défavorable à cet amendement.

Mme Nathalie Delattre. – Je suis gênée par l'article 17, qui réduira la concurrence pour les grands opérateurs sans ouvrir réellement le marché. Je réécrirai cet amendement d'appel pour le déposer en vue de la séance, car il me semble que nous avons une marge de manœuvre pour améliorer le système, et ne pas rentrer dans la logique dangereuse du Gouvernement qui consiste à favoriser les grands opérateurs.

M. Rémy Pointereau, président. – Il faut ouvrir la discussion.

M. Michel Canévet. – Je suis très inquiet, car cet article va significativement réduire la concurrence et accorder aux acteurs actuels du marché une situation monopolistique sur les antennes, d'autant que la quasi-totalité des capitaux des opérateurs en question est détenue à l'étranger. L'adoption de cet article pourrait avoir des effets dramatiques.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous aurons la discussion en séance avec le Gouvernement, et nous évoluerons peut-être sur ce point.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-140 a pour objet d'autoriser à titre expérimental l'installation des ouvrages nécessaires à la couverture numérique des territoires littoraux en discontinuité des espaces urbanisés, dans les communes et les EPCI volontaires. La commission émet un avis favorable à cet amendement.

L'amendement COM-140 est adopté.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 17

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-141 rectifié a pour objet d'autoriser l'installation d'ouvrages nécessaires à la couverture numérique des territoires littoraux en discontinuité des espaces urbanisés. Compte tenu de l'amendement voté précédemment, la commission demande le retrait de cet amendement, ou, à défaut, l'avis sera défavorable.

L'amendement COM-141 rectifié n'est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-161 rectifié concerne l'ouverture aux opérateurs télécoms d'un droit d'occupation du domaine public non routier pour l'installation des antennes de radiotéléphonie mobile. La commission émet un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-161 rectifié n'est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-29 vise l'interdiction d'exigences renforcées en matière d'infrastructures et réseaux de

communications électroniques dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). La commission émet un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

Les amendements COM-369, COM-131 et COM-367 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 18

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-146, COM-224 et COM-297 visent à supprimer l'article. La commission émet un avis défavorable à ces amendements.

M. Michaël Weber. – Cet article illustre l'incohérence du projet de loi. Le titre VII vise à « faciliter l'essor de projets industriels et d'infrastructures », et le titre VIII vise à « simplifier pour accélérer la transition énergétique et écologique de notre économie ».

Il y a là un recul : la séquence « éviter, réduire, compenser », le fameux ERC n'est déjà pas un succès quant à l'impact environnemental de l'installation de certaines entreprises : on évite et on réduit peu souvent, et la compensation est bien souvent insuffisante. Cet article ne contraint aucunement dans le temps ou l'espace la compensation qui pourrait être faite après l'installation des entreprises. Il s'agit d'un recul grave : cette mesure est insatisfaisante et totalement incohérente avec l'image que le Gouvernement veut donner avec ce projet de loi.

Les amendements identiques COM-146, COM-224 et COM-297 ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-99 vise à réécrire l'article. Avis défavorable.

L'amendement COM-99 n'est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-347 vise à encadrer la dérogation permettant de décaler dans le temps la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité.

L'amendement COM-347 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-372 vise à rétablir l'obligation de résultat des mesures prises en matière de compensation environnementale. Avis défavorable.

M. Thomas Dossus. – L'objet de l'article est de décaler dans le temps la compensation, mais, lors de la réécriture, l'obligation de résultat a disparu. Si cette obligation de résultat doit sauter, autant ne pas rendre la compensation obligatoire pour les projets. Cette mesure dévitalise la compensation, qui est déjà critiquée, mais qui a l'avantage de permettre que les projets soulèvent le moins d'opposition possible. L'article ne donne pas non plus de délai clair pour la mise en œuvre des mesures de compensation.

Le principe de compensation en sortira affaibli et nous irons à l'encontre de l'objectif poursuivi. Il s'agit d'un glissement dangereux et d'un recul énorme.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Nous en discuterons en séance. Ce dispositif ne cache pas d'objectif de suppression de la mesure compensatoire ; il s'agit seulement de permettre des décalages.

M. Thomas Dossus. – Pourquoi ne pas rétablir l'obligation de résultat ?

M. Rémy Pointereau, président. – Nous en discuterons en séance.

L'amendement COM-372 n'est pas adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 18

Les amendements COM-102, COM-27 et COM-33 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

TITRE VIII : SIMPLIFIER POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION NERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE DE NOTRE ÉCONOMIE

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement rédactionnel COM-92 vise à remplacer le mot « nergétique » par le mot « énergétique ».

L'amendement COM-92 est adopté.

L'intitulé du titre VIII est ainsi modifié.

Avant l'article 19

L'amendement COM-206 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 19

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements COM-348 et COM-154 visent à modifier, dans des sens opposés, la réforme des procédures prévues au titre du code minier. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable à l'amendement COM-154 au bénéfice de l'amendement COM-348

L'amendement COM-348 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-154 devient sans objet.

Les amendements COM-79 et COM-263 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 19

L'amendement COM-38 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable aux amendements identiques COM-39 et COM-68.

Les amendements identiques COM-39 et COM-68 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-40 et COM-41 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-37, COM-66 et COM-205 rectifié visent à prolonger la durée des concessions pour l'exploitation des fonds marins du domaine public. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable.

Les amendements identiques COM-37, COM-66 et COM-205 rectifié ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-67, COM-69, COM-70 et COM-311 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 20

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-132 et COM-368 rectifié visent à supprimer l'article. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-132 et COM-368 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-186 rectifié bis porte sur l'applicabilité de la dérogation aux zones d'accélération pour les énergies renouvelables. Avis défavorable.

L'amendement COM-186 rectifié bis n'est pas adopté.

Les amendements identiques COM-349, COM-11 rectifié, COM-241 rectifié et COM-223 rectifié bis sont adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-219 rectifié concerne l'éligibilité des revêtements réflexifs en toiture. Avis favorable.

L'amendement COM-219 rectifié est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Mon amendement COM-350 vise à rendre obligatoire le recueillement par l'État d'un avis conforme du maire lorsque la dérogation est accordée par le préfet.

L'amendement COM-350 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-351 concerne les dérogations aux règles de hauteur et d'emprise au sol dans les PLU.

L'amendement COM-351 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 20

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-18 et COM-279 ont pour objet la dispense d'autorisation d'urbanisme pour les panneaux solaires domestiques. La commission émet un avis défavorable à ces amendements.

Les amendements identiques COM-18 rectifié et COM-279 ne sont pas adoptés, non plus que les amendements identiques COM-19 rectifié, COM-78 rectifié et COM-281.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-280 a pour objet la suppression dans les documents d'urbanisme des secteurs où les installations de production d'énergies renouvelables sont soumises à condition. La commission émet un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-280 n'est pas adopté.

Les amendements identiques COM-28, COM-250 rectifié et COM-303 ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-30 a pour objet la suppression de la possibilité pour le PLU de définir des secteurs d'exigences renforcées en matière de performance énergétique et environnementale. Avis défavorable.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

Les amendements COM-52 et COM-187 rectifié ter sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-188 rectifié ter a pour objet les dispenses de fouilles pour les projets d'intérêt national majeur et les projets d'intérêt général. Avis défavorable.

L'amendement COM-188 rectifié ter n'est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-89 rectifié quinquies a pour objet l'absence de fouilles archéologiques de droit pour les panneaux solaires et les pistes cyclables. Avis défavorable.

L'amendement COM-89 rectifié quinquies n'est pas adopté.

Les amendements COM-203 rectifié, COM-267, les amendements identiques COM-192 rectifié quater et COM-309, l'amendement COM-310 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-164 rectifié bis prévoit d'exclure les activités économiques des objectifs de réduction de la consommation d'espace. Avis défavorable.

L'amendement COM-164 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-287 rectifié a pour objet l'abaissement du seuil de voltage pour la mutualisation de l'artificialisation induite par les postes électriques. Avis favorable.

L'amendement COM-287 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Les amendements COM-289 rectifié et COM-80 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-166 rectifié et COM-277 visent à modifier les obligations de couverture des parkings en dispositifs végétalisés et ombrières. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-166 rectifié et COM-277 ne sont pas adoptés.

Article 21

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-352, COM-225 et COM-371 visent à supprimer l'article.

Les amendements identiques COM-352, COM-225 et COM-371 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-253 devient sans objet.

L'article 21 est supprimé.

Après l'article 21

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-2, COM-5 rectifié *ter*, COM-8 et COM-35 rectifié ont trait à l'application du principe silence vaut acceptation pour l'installation d'ouvrage du réseau de gaz sur le territoire des communes. La commission demande le retrait de ces amendements, ou à défaut son avis sera défavorable.

*Les amendements identiques COM-2, COM-5 rectifié *ter*, COM-8 et COM-35 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que les amendements identiques COM-176 rectifié et COM-375.*

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-177 rectifié et COM-376 visent à instituer un fonds de garantie compensant pour les projets de biogaz les pertes financières résultant de l'annulation d'une autorisation environnementale par le juge administratif. Avis favorable.

En revanche, l'avis est défavorable sur les amendements identiques COM-3 rectifié, COM-6 rectifié *ter* et COM-162, et sur les amendements COM-36 rectifié et COM-84.

*Les amendements identiques COM-177 rectifié et COM-376 rectifié sont adoptés. Les amendements identiques COM-3 rectifié, COM-6 rectifié *ter* et COM-162, et les amendements COM-36 rectifié et COM-84 ne sont pas adoptés.*

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-12 vise à appliquer aux projets de production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone la raison impérative d'intérêt public majeur. Avis défavorable.

En revanche, la rédaction de l'amendement COM-25 rectifié est plus solide. Avis favorable.

L'amendement COM-12 rectifié n'est pas adopté. L'amendement COM-25 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-14 rectifié vise à modifier les compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Avis défavorable.

L'amendement COM-14 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements COM-13, COM-178 rectifié et COM-193 rectifié ter sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-194 rectifié *ter* vise à permettre aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices de tenir compte de la part d'énergies renouvelables dans le mix de production d'électricité dans les critères d'attribution des contrats de long terme en matière d'électricité. La commission demande le retrait de cet amendement, ou à défaut son avis sera défavorable.

L'amendement COM-194 rectifié ter n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-195 rectifié ter, COM-196 rectifié bis.

Les amendements COM-47 rectifié ter, COM-48 rectifié ter, COM-50, COM-265, COM-49, COM-179 rectifié, COM-190 rectifié ter, COM-266, COM-380 et COM-126 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 22

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-216 tend à proposer une mesure de simplification pertinente pour les promoteurs de recherche, qui complète les dispositions de l'article 22. Avis favorable.

L'amendement COM-216 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-353 a pour objet de renforcer les garanties entourant les conditions dans lesquelles un responsable de traitement de données de santé pourrait se dispenser de l'avis du comité éthique et scientifique pour les recherches, les études et les évaluations dans le domaine de la santé lorsque le projet de traitement a fait l'objet d'un avis favorable d'un comité scientifique et éthique local.

L'amendement COM-353 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction des travaux issue de la commission.

Après l'article 22

Les amendements COM-134 rectifié bis, COM-135 rectifié bis, COM-237 et COM-254 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 23

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-354 rectifié vise à préciser la portée de l'intégration de l'innovation dans le mandat de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

L'amendement COM-354 rectifié est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-355 porte sur la dérogation aux règles relatives au droit de communication des documents administratifs concernant les documents transmis dans le cadre des dispositifs d'accompagnement aux entreprises mis en œuvre par la Cnil.

L'amendement COM-355 est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 23

L'amendement COM-168 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Avant l'article 24

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-51 rectifié vise à préciser la définition du local commercial pour l'application du droit de préemption du locataire dans le cadre du dispositif Pinel. Avis favorable.

L'amendement COM-51 est adopté et devient article additionnel.

Article 24

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-356 vise à clarifier la définition du local commercial pour l'application de la mensualisation des loyers sur demande.

L'amendement COM-356 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-357 vise à appliquer la mensualisation du loyer de droit sur demande du preneur, sauf en cas d'impayé de sa part.

L'amendement COM-357 est adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements identiques COM-22 et COM-239 visent à restreindre le champ d'application de la mensualisation des loyers et du plafonnement de la garantie aux seules PME. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable.

Les amendements identiques COM-22 et COM-239 ne sont pas adoptés.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements COM-358 et COM-23 concernent la mensualisation des loyers conduisant les bailleurs à devoir verser des intérêts aux preneurs. Avis favorable à l'amendement COM-358. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable à l'amendement COM-23.

L'amendement COM-358 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-23 devient sans objet.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements COM-359 et COM-215 visent à encadrer le délai de restitution de la garantie versée par le locataire. Avis favorable à l’amendement COM-359. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable à l’amendement COM-215.

L’amendement COM-359 est adopté. L’amendement COM-215 n’est pas adopté.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Les amendements COM-360 et COM-361 visent à apporter des précisions rédactionnelles.

Les amendements COM-360 et COM-361 sont adoptés.

L’article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-45 vise à permettre de déroger à l’octroi d’une autorisation d’exploitation commerciale pour la transformation par division d’un magasin de commerce de détail de plus de 1 000 m², exploité depuis plus de trois ans. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable.

L’amendement COM-45 n’est pas adopté.

L’article 25 est adopté sans modification.

Article 26

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-155 vise à supprimer l’article. Avis défavorable.

L’amendement COM-155 n’est pas adopté.

L’article 26 est adopté sans modification.

Après l’article 26

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L’amendement COM-362 vise à renouveler la dérogation de trois ans pour l’octroi de nouvelles licences de quatrième catégorie dans les communes de moins de 3 500 habitants n’en disposant pas. Avis favorable.

L’amendement COM-362 est adopté et devient article additionnel.

Titre XI : Assurer une simplification durable

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L’amendement COM-363 vise à modifier l’intitulé du titre XI. Ce dernier ne comprend que l’article 27, qui concerne la création du Haut Conseil à la simplification pour les entreprises.

L’amendement COM-363 est adopté.

L’intitulé du titre XI est ainsi modifié.

Article 27

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-112 vise à réintégrer des dispositions de la proposition de loi votée par notre assemblée le 26 mars 2024. Avis favorable.

L'amendement COM-112 est adopté. En conséquence, les amendements COM-298 et COM-221 rectifié deviennent sans objet.

L'article 27 est ainsi rédigé.

Après l'article 27

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-32 vise à rendre conformes les avis rendus par le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique. Il n'est pas possible de rendre contraignant l'avis rendu par le Conseil, aux termes de l'article 39 de la Constitution. Avis défavorable.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Article 28

L'article 28 est adopté sans modification.

Après l'article 28

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-255 rectifié vise à créer une facture exécutoire. D'un point de vue constitutionnel, la force exécutoire serait octroyée à la facture impayée sans intervention d'un juge, ce qui pourrait poser difficulté, notamment dans le cas où le débiteur n'aurait pas d'adresse connue. De plus, à supposer que la constitutionnalité du dispositif soit admise, d'un point de vue pratique, si un débiteur n'a pas d'adresse connue et qu'il oppose un recours à cette procédure, le juge de l'exécution serait sûrement porté à faire droit à cette opposition. En tout état de cause, une procédure judiciaire s'engagerait certainement et le conflit ne serait que reporté. Enfin, la procédure d'injonction de payer, récemment simplifiée, paraît satisfaisante. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-255 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements COM-85 rectifié, COM-86 rectifié, COM-88 rectifié ter, COM-91 rectifié ter, COM-87 rectifié bis, COM-202 rectifié quater, COM-90 rectifié ter et COM-217 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'amendement COM-218 vise à corriger une erreur de renvoi juridique lors de la réécriture du code de la construction et de l'habitation par ordonnance. Avis favorable.

L'amendement COM-218 est adopté et devient article additionnel.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission spéciale est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
TITRE I^{ER} : Simplifier l'organisation de l'administration			
Article 1^{er}			
M. BLEUNVEN, rapporteur	313	Rétablissement de la Commission supérieure du numérique et des postes.	Adopté
M. REDON-SARRAZY	235 rect.	Rétablissement de la Commission supérieure du numérique et des postes.	Adopté
M. DOSSUS	291	Rétablissement de la Commission supérieure du numérique et des postes.	Adopté
Mme HAVET	212	Achèvement de la transformation de la Commission de concertation du commerce en Conseil national du commerce.	Adopté
Mme HAVET	213	Suppression de la Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er}			
M. CANÉVET	290	Instruction des demandes d'enregistrement d'Installations classées pour la protection de l'environnement.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	364	Intégration de l'Association pour l'emploi des cadres à l'opérateur France travail.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 2			
Mme DI FOLCO, rapporteur	314	Suppression de l'article 2	Adopté
M. BARROS	142	Suppression de l'article 2	Adopté
M. Michaël WEBER	236	Suppression de l'article 2	Adopté
M. DOSSUS	292	Suppression de l'article 2	Adopté
Mme HAVET	180	Consultation des parties prenantes	Rejeté
M. CANÉVET	284	Consultation des parties prenantes	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN	113	Consultation des organisations représentatives d'employeurs	Rejeté
Mme HAVET	209 rect.	Extension de l'habilitation à la suppression des formalités d'enregistrement des actes des personnes morales auprès des services fiscaux en prévoyant une transmission des actes, informations et taxes afférents par le greffier du tribunal de commerce compétent	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROMAGNY	379 rect.	Extension de l'habilitation à la centralisation des données demandées par les autorités publiques en exploitant les données déjà déclarées par les entreprises	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article(s) additionnel(s) après l'article 2			
Mme Nathalie DELATTRE	31 rect.	Suppression des attestations de conformité à la réglementation au dépôt du permis de construire	Rejeté
M. MOUILLER	159 rect. <i>ter</i>	Suppression des attestations de conformité à la réglementation au dépôt du permis de construire	Rejeté
M. MENONVILLE	248 rect.	Suppression des attestations de conformité à la réglementation au dépôt du permis de construire	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	302 rect.	Suppression des attestations de conformité à la réglementation au dépôt du permis de construire	Rejeté
Mme Pauline MARTIN	96 rect.	Simplification des formalités déclaratives pour le bénéfice de la réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprise	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	127 rect. bis	Simplification des formalités déclaratives pour le bénéfice de la réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprise	Rejeté
Mme HAVET	211 rect. bis	Simplification des formalités déclaratives pour le bénéfice de la réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprise	Rejeté
Mme BILLON	301 rect.	Simplification des formalités déclaratives pour le bénéfice de la réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprise	Rejeté
M. MOUILLER	160 rect. <i>quater</i>	Simplification des formalités déclaratives pour le bénéfice des taux réduits de TVA applicables aux travaux réalisés dans des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans	Rejeté
M. MENONVILLE	251 rect. <i>bis</i>	Simplification des formalités déclaratives pour le bénéfice des taux réduits de TVA applicables aux travaux réalisés dans des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	305 rect.	Simplification des formalités déclaratives pour le bénéfice des taux réduits de TVA applicables aux travaux réalisés dans des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	119 rect. <i>bis</i>	Simplification des démarches liées à l'ouverture et à la reprise de magasins d'optique ou d'audioprothèse	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	120 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur la possibilité de créer un régime d'autorisation temporaire pour la délivrance de l'identifiant unique et définitif d'une entité juridique ou d'un établissement de santé	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	118 rect. <i>bis</i>	Simplification des démarches liées à l'activité de revente de produits de seconde main pour les magasins d'optique	Rejeté
Mme HAVET	210 rect.	Simplification de la procédure d'immatriculation sur le registre du commerce des sociétés pour les entreprises exerçant une activité réglementée	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	117 rect.	Mise à jour du régime des licences de consommation d'alcool.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 3			
Mme DI FOLCO, rapporteur	315	Suppression de l'article 3	Adopté
M. Michaël WEBER	238	Suppression de l'article 3	Adopté
M. DOSSUS	293	Suppression de l'article 3	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	97 rect.	Extension de l'habilitation prévue à l'article 3 de façon à prévoir que les mesures de garantie prises sur son fondement couvrent également le risque de sanctions pénales	Irrecevable au titre de l'article 44 bis du règlement du Sénat
M. FAVREAU	55 rect.	Extension de l'habilitation prévue à l'article 3 de façon à prévoir une procédure permettant à une entreprise de saisir l'administration pour déterminer si sa situation est identique à celle d'une entreprise ayant déjà fait une demande de rescrit	Irrecevable au titre de l'article 44 bis du règlement du Sénat

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	103 rect.	Extension de l'habilitation prévue à l'article 3 de façon à prévoir une procédure permettant à une entreprise de saisir l'administration pour déterminer si sa situation est identique à celle d'une entreprise ayant déjà fait une demande de rescrit	Irrecevable au titre de l'article 44 bis du règlement du Sénat
M. FAVREAU	56 rect.	Extension de l'habilitation prévue à l'article 3 de façon à harmoniser le délai à l'issue duquel le silence gardé par l'administration vaut acceptation de la demande dans le cadre des procédures de garantie prévues	Irrecevable au titre de l'article 44 bis du règlement du Sénat
Mme Nathalie DELATTRE	104 rect.	Extension de l'habilitation prévue à l'article 3 de façon à harmoniser le délai à l'issue duquel le silence gardé par l'administration vaut acceptation de la demande dans le cadre des procédures de garantie prévues	Irrecevable au titre de l'article 44 bis du règlement du Sénat
Mme HAVET	204 rect.	Extension de l'habilitation prévue à l'article 3 de façon à harmoniser le délai à l'issue duquel le silence gardé par l'administration vaut acceptation de la demande dans le cadre des procédures de garantie prévues	Irrecevable au titre de l'article 44 bis du règlement du Sénat
Article(s) additionnel(s) après l'article 3			
M. WATTEBLED	243	Modification du régime de "silence vaut acceptation"	Adopté
M. Vincent LOUAULT	181 rect. <i>ter</i>	Modification du régime de "silence vaut acceptation"	Rejeté
Mme ROMAGNY	390 rect. <i>ter</i>	Obligation de réponse sous deux mois par le préfet en cas de demande de changement d'exploitant d'une ICPE	Rejeté
M. FAVREAU	63 rect.	Ouverture aux avocats mandataires de leurs clients d'un accès dédié aux services dématérialisés	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	111 rect.	Ouverture aux avocats mandataires de leurs clients d'un accès dédié aux services dématérialisés	Rejeté
Mme ROMAGNY	378 rect. <i>bis</i>	Création d'un certificat de conformité administrative	Rejeté
Mme ROMAGNY	384 rect.	Création d'une obligation pour l'administration fiscale de répondre aux demandes des organisations professionnelles visant à interpréter les textes fiscaux	Rejeté
Mme Pauline MARTIN	76	Enregistrement des installations classées.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Pauline MARTIN	77	Enregistrement des installations classées.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	182 rect. <i>ter</i>	Habilitation à légiférer par ordonnance.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4			
Mme ROMAGNY	377 rect. <i>bis</i>	Rendre systématique l'autorisation d'utilisation gratuite de PLACE pour les acheteurs qui en font la demande	Adopté
Mme Pauline MARTIN	72	Entrée en vigueur de l'article avancée à 2026	Rejeté
Mme ROMAGNY	386 rect.	Restreindre les données à renseigner par les entreprises sur PLACE	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 4			
Mme Nathalie DELATTRE	43 rect.	Prise en compte de la labellisation sectorielle RSE par les acheteurs publics	Rejeté
M. FAVREAU	65 rect.	Prise en compte de la labellisation sectorielle RSE par les acheteurs publics	Rejeté
Mme ROMAGNY	383 rect.	Prise en compte de la labellisation sectorielle RSE par les acheteurs publics	Rejeté
Mme Pauline MARTIN	73 rect.	Publication par les centrales d'achat d'un rapport annuel pour accroître la transparence	Retiré
Mme Nathalie DELATTRE	123 rect. <i>bis</i>	Intégrer les produits issus du recyclage dans la catégorie d'achats innovants	Rejeté
M. Michaël WEBER	234 rect.	Intégrer les produits issus du recyclage dans la catégorie d'achats innovants	Rejeté
M. CANÉVET	275 rect.	Intégrer les produits issus du recyclage dans la catégorie d'achats innovants	Rejeté
Mme HAVET	307 rect. <i>bis</i>	Intégrer les produits issus de l'économie circulaire dans la catégorie d'achats innovants	Rejeté
Mme PAOLI-GAGIN	171 rect. <i>bis</i>	Rehaussement du seuil "achat innovant" du code de la commande publique	Rejeté
Mme HAVET	308 rect. <i>bis</i>	Réhausser le seuil d'achat innovant	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	122 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur la modernisation de la loi "MOP"	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	42 rect.	Labellisation sectorielle RSE.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. FAVREAU	64 rect.	Labellisation sectorielle RSE.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme HAVET	207 rect.	Labellisation sectorielle RSE.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROMAGNY	382 rect.	Labellisation sectorielle RSE.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 5			
Mme DI FOLCO, rapporteur	316	Suppression de l'article	Adopté
M. LEFÈVRE	26	Suppression de l'article 5	Adopté
Mme BERTHET	136 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article 5	Adopté
M. SAURY	137 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article 5	Adopté
M. MOUILLER	158 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article 5	Adopté
Mme BELLAMY	167 rect.	Suppression de l'article 5	Adopté
M. MÉRILLOU	228	Suppression de l'article 5	Adopté
M. DOSSUS	294	Suppression de l'article 5	Adopté
M. PILLEFER	300	Suppression de l'article 5	Adopté
M. LEFÈVRE	81 rect.	Confier au juge administratif le contentieux de la passation des contrats anciennement de droit privé	Rejeté
M. DOSSUS	295	Entrée en vigueur de l'article repoussée d'un an	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 5			
M. GRAND	201 rect. <i>ter</i>	Modification du régime des opérations de génie écologique au sein du code de la commande publique	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant l'article 6			
Mme ROMAGNY	388 rect.	Création d'un délai de mise en conformité de six mois à compter de la date effective de reprise d'entreprise	Rejeté
Mme ROMAGNY	389 rect.	Encadrement réglementaire de l'obligation de mise à jour des fiches recensant les qualités et caractéristiques environnementales des produits	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 6			
M. FAVREAU	57 rect.	Suppression de l'article 6	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	105 rect.	Suppression de l'article 6	Rejeté
M. BARROS	143	Suppression de l'article 6	Rejeté
Mme PONCET MONGE	148	Suppression de l'article 6	Rejeté
M. Michaël WEBER	229	Suppression de l'article 6	Rejeté
M. CANÉVET	285	Abrogation de l'obligation d'information préalable des salariés préalablement en cas de vente du fonds de commerce ou de cession et de l'information triennale	Retiré
Mme DI FOLCO, rapporteur	319	Abrogation de l'obligation d'information préalable des salariés préalablement en cas de vente du fonds de commerce ou de cession	Adopté
M. CANÉVET	283 rect.	Abrogation de l'obligation d'information préalable des salariés préalablement en cas de vente du fonds de commerce ou de cession	Adopté
Mme PONCET MONGE	156	Modification de la définition du périmètre des entreprises concernées par le dispositif de l'article 6	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 6			
M. DUFFOURG	312 rect.	Réforme du régime de partage de plus values de cession au sein de l'entreprise	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROMAGNY	391 rect.	Obligation de création d'une base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE) à la demande expresse du personnel.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ROMAGNY	393 rect.	Obligations relatives au CSE.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROMAGNY	392 rect.	Obligations relatives au CSE.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROMAGNY	394 rect.	Obligations relatives au CSE.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 7			
M. BLEUNVEN, rapporteur	320	Amendement de suppression.	Adopté
Mme Pauline MARTIN	74	Amendement de suppression.	Adopté
M. BARROS	144	Amendement de suppression.	Adopté
Mme PONCET MONGE	149	Amendement de suppression.	Adopté
M. Vincent LOUAULT	183 rect. <i>ter</i>	Amendement de suppression.	Adopté
M. Michaël WEBER	230	Amendement de suppression.	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	106 rect.	Création d'un bulletin simplifié au verso du bulletin de paie.	Rejeté
Mme ROMAGNY	395 rect.	Modification de la durée de temps de travail minimale pour les salariés à temps partiel.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. FAVREAU	58 rect.	Création d'un bulletin simplifié au verso du bulletin de paie.	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	184 rect. <i>quater</i>	Modification de la composition du décret fixant les éléments obligatoires du bulletin de paie et les informations mises à dispositions du salarié.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	9 rect.	Modification de la composition du décret fixant les éléments obligatoires du bulletin de paie et les informations mises à dispositions du salarié.	Rejeté
Mme ROMAGNY	373 rect.	Modification de la composition du décret fixant les éléments obligatoires du bulletin de paie et les informations mises à dispositions du salarié.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après l'article 7			
M. MOUILLER	46 rect. <i>ter</i>	Émissions d'obligations pour les entreprises de l'ESS.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	257	Agrément des éco-organismes.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	260	Filières REP.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	261	Filières REP.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	282	Ouverture des entreprises le 1 ^{er} mai.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 8			
Mme ROMAGNY	387 rect.	Suppression de la durée de vie des sociétés fixée à 99 ans.	Rejeté
Mme PONCET MONGE	150	Modification des seuils de notification des concentrations d'entreprises auprès de l'Autorité de la concurrence.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 8			
Mme LOISIER	93 rect. <i>bis</i>	Filières REP.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	262	Instance de concertation des filières REP.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	24 rect.	Actionnariat salarié.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	165 rect.	Modification des seuils d'effectifs d'entreprise.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme HAVET	199 rect.	Évolution du plan d'épargne entreprises.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROMAGNY	381 rect.	Actionnariat salarié.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BRAULT	95 rect. <i>quater</i>	Résiliation anticipée dérogatoire pour les contrats de sous-traitance lorsque le sous-traitant est placé en redressement judiciaire	Rejeté
Mme PAOLI-GAGIN	174 rect.	Délai de cinq ans pour se conformer à un franchissement de seuil en matière d'obligation comptable	Rejeté
Article(s) additionnel(s) avant l'article 9			
Mme Pauline MARTIN	71	Information du client par l'entreprise sur les règles d'urbanisme et de construction	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 9			
M. LÉVRIER	244	Médiation sur deux décisions incompatibles de l'administration	Rejeté
M. DOSSUS	299 rect.	Encadrement du rôle du médiateur et rôle du Défenseur des droits	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	321	Renforcement de l'encadrement de la médiation et généralisation de l'interruption des délais de recours contentieux	Adopté
Article 10			
Mme DI FOLCO, rapporteur	322	Montant de l'amende encourue en cas de manquement aux obligations déclaratives relatives aux bénéficiaires effectifs	Adopté
M. FAVREAU	59	Montant de l'amende encourue en cas de manquement aux obligations déclaratives relatives aux bénéficiaires effectifs	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	107 rect.	Montant de l'amende encourue en cas de manquement aux obligations déclaratives relatives aux bénéficiaires effectifs	Rejeté
M. FAVREAU	60 rect.	Caractère volontaire de la commission de l'infraction	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	108 rect.	Caractère volontaire de la commission de l'infraction	Rejeté
Mme PONCET MONGE	151	Maintien du délit d'entrave à l'audit de durabilité	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 10			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	268	Attributions de la Banque de France.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	269	Dérogation au secret professionnel des agents de la Banque de France.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	271	Commissions de surendettement.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 11			
Mme DI FOLCO, rapporteur	323	Suppression d'article	Adopté
M. DOSSUS	296	Suppression d'article	Adopté
M. FAVREAU	61 rect.	Ordonnance conforme à l'avant-projet Stoffel-Munck	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	109 rect.	Ordonnance conforme à l'avant-projet Stoffel-Munck	Rejeté
M. Michaël WEBER	240	Ordonnance conforme à l'avant-projet Stoffel-Munck	Rejeté
Article 12			
M. Michaël WEBER	231	Suppression d'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 12			
Mme Pauline MARTIN	75 rect.	Limitation à 10 mois du délai de jugement du juge administratif pour tous les recours contre un permis de construire, de démolir, ou d'aménager, ainsi que pour les décisions de non-opposition à une déclaration préalable	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	98 rect. bis	Limitation à 10 mois du délai de jugement du juge administratif pour tous les recours contre un permis de construire, de démolir, ou d'aménager, ainsi que pour les décisions de non-opposition à une déclaration préalable	Rejeté
M. LÉVRIER	246 rect.	Limitation à 10 mois du délai de jugement du juge administratif pour tous les recours contre un permis de construire, de démolir, ou d'aménager, ainsi que pour les décisions de non-opposition à une déclaration préalable	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	100 rect.	Délai d'instruction des recours contre les autorisations environnementales.	Rejeté
M. Michaël WEBER	226 rect.	Délai d'instruction des recours contre les autorisations environnementales.	Rejeté
Mme HAVET	200 rect.	Domages et intérêts versés à l'occasion d'un recours abusif contre une autorisation environnementale	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	101 rect.	Enregistrement des installations classées.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme HAVET	242 rect.	Enregistrement des installations classées.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LÉVRIER	247	Durée d'existence d'une association pour contester une autorisation d'urbanisme allongée à deux ans	Rejeté
M. CANÉVET	272	Commissions de surendettement.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	273	Commissions de surendettement.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	274	Commissions de surendettement.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	278	Encadrement du délai de recours contentieux dans le cas des projets d'éolien en mer	Rejeté
Article 13			
Mme Nathalie DELATTRE	115 rect.	Suppression de l'obligation d'envoi par les établissements bancaires d'un relevé annuel de frais à leurs clients professionnels introduite par l'article 13 du projet de loi	Rejeté
Article 14			
M. BLEUNVEN, rapporteur	324	Précision de la notion de « petites entreprises » entrant dans le champ du dispositif de résiliation infra-annuelle (RIA) de certains contrats d'assurance.	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	325	Réduction des délais dont dispose l'assureur pour faire une proposition d'indemnisation ou de réparation en nature à l'assuré	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BLEUNVEN, rapporteur	326	Suppression du renvoi de la définition des délais dont dispose l'assureur pour verser l'indemnisation ou missionner l'entreprise de réparation à un décret en Conseil d'État, et à fixation de ces délais à 21 jours et un mois respectivement	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	327	Introduction d'un mécanisme de sanction en cas de non-respect du délai dont dispose l'assureur pour faire une proposition d'indemnisation ou de réparation en nature à l'assuré	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	328	Evaluation de la mesure d'encadrement des délais d'indemnisation des assurés, dans un délai de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur du dispositif	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 14			
M. Vincent LOUAULT	185 rect. <i>ter</i>	Création d'un dispositif permettant à un assuré de résilier à tout moment son contrat d'assurance affinitaire (ou « extension de garantie »)	Rejeté
M. CANÉVET	270	Commissions de surendettement.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 15			
Mme Nathalie DELATTRE	128 rect.	Suppression d'article.	Rejeté
M. BARROS	145	Suppression d'article.	Rejeté
M. DOSSUS	318	Suppression d'article.	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	329	Appréciation de l'envergure des centres de données en matière d'investissements et de puissance installée avec coordinations rédactionnelles.	Adopté
Mme HAVET	163	Appréciation de l'envergure des centres de données en matière d'investissements et de puissance installée.	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	330	Amélioration de la définition d'un centre de données.	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	331	Coordinations rédactionnelles.	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	332	Coordinations juridiques et rédactionnelles.	Adopté
M. CAPO-CANELLAS	15 rect.	Prise en compte, à deux reprises, des émissions de dioxyde de carbone biogénique pour bénéficier des procédures accélérées de raccordement au réseau de transport d'électricité.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	252	Prise en compte, à une reprise, des émissions de dioxyde de carbone biogénique pour bénéficier des procédures accélérées de raccordement au réseau de transport d'électricité.	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	333	Coordination juridique.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 15			
M. CANÉVET	288	Extension du dispositif de mutualisation des coûts de raccordement pour les consommateurs utilisant les lignes à haute ou très haute tension.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	317	Extension du dispositif de mutualisation des coûts de raccordement aux postes de transformation.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 16			
M. MENONVILLE	249 rect.	Suppression de l'article 16 simplifiant les règles de la commande publique applicables aux projets de production d'éolien en mer	Rejeté
M. CANÉVET	286	Suppression de l'article 16 simplifiant les règles de la commande publique applicables aux projets de production d'éolien en mer	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	304 rect.	Suppression de l'article 16 simplifiant les règles de la commande publique applicables aux projets de production d'éolien en mer	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	334	Modification de l'article 16 simplifiant les règles de la commande publique applicables aux projets de production d'éolien en mer	Adopté
Mme PONCET MONGE	152 rect.	Modification de l'article 16 simplifiant les règles de la commande publique applicables aux projets de production d'éolien en mer	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	10 rect.	Modification de l'article 16 simplifiant les règles de la commande publique applicables aux projets de production d'éolien en mer	Rejeté
Mme PONCET MONGE	153	Modification de l'article 16 simplifiant les règles de la commande publique applicables aux projets de production d'éolien en mer	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 16			
M. Michaël WEBER	232	Modalités de mise à disposition des études environnementales dans le cadre de la procédure d'appels d'offres des projets d'éolien en mer	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	17 rect.	Encadrement des délais pour l'instruction des procédures d'appels d'offres des projets d'éolien en mer	Rejeté
Mme HAVET	214 rect.	Précisions sur les modalités d'actualisation de l'étude d'impact pour les projets éoliens en mer	Adopté
Article 17			
M. CANÉVET	256	Résumé : suppression de l'article 17 (Accélérer et simplifier les déploiements de réseaux mobiles)	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	130 rect.	Joindre au dossier de permis de construire ou de déclaration préalable des installations radioélectriques une attestation mentionnant la date de transmission du dossier d'information relatif à ces installations à l'autorité compétente	Rejeté
Mme BELLAMY	366 rect.	Joindre au dossier de permis de construire ou de déclaration préalable des installations radioélectriques une attestation mentionnant la date de transmission du dossier d'information relatif à ces installations à l'autorité compétente	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	335	Suppression de l'impossibilité pour l'autorité administrative de retirer une décision d'urbanisme favorable à l'implantation d'antennes-relais	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	129 rect.	Suppression de l'impossibilité pour l'autorité administrative de retirer une décision d'urbanisme favorable à l'implantation d'antennes-relais	Adopté
M. Michaël WEBER	233	Suppression de l'impossibilité pour l'autorité administrative de retirer une décision d'urbanisme favorable à l'implantation d'antennes-relais	Adopté
Mme BELLAMY	365 rect. bis	Suppression de l'impossibilité pour l'autorité administrative de retirer une décision d'urbanisme favorable à l'implantation d'antennes-relais	Adopté
M. GONTARD	370 rect.	Suppression de l'impossibilité pour l'autorité administrative de retirer une décision d'urbanisme favorable à l'implantation d'antennes-relais	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	337	Restriction du champ d'application du dispositif de lutte contre la spéculation foncière sur les emplacements d'antennes-relais aux seules infrastructures destinées à la téléphonie mobile, et non à l'ensemble des communications électroniques	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BLEUNVEN, rapporteur	339	Inclusion des contrats conclus avant l'entrée en vigueur du texte, mais qui n'ont pas encore pris effet dans le dispositif de lutte contre la spéculation foncière sur les emplacements d'antennes-relais	Adopté
M. CHAIZE	138	Inclusion des contrats conclus avant l'entrée en vigueur du texte, mais qui n'ont pas encore pris effet dans le dispositif de lutte contre la spéculation foncière sur les emplacements d'antennes-relais	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	341	Simplification de l'attestation d'engagement d'un opérateur de téléphonie mobile transmise par un opérateur d'infrastructures à l'autorité administrative	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	342	Nullité absolue et de plein droit des contrats et concessions en cas de non-respect par l'opérateur d'infrastructure de son obligation d'informer le maire de la conclusion du contrat et de lui transmettre l'engagement d'un opérateur de téléphonie mobile à exploiter le site	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	345	Prévoir que l'Arcep recueille des informations relatives aux conditions tarifaires de la mise à disposition de tout emplacement accueillant ou destiné à accueillir une antenne-relais	Adopté
M. CHAIZE	139	Prévoir que l'Arcep recueille des informations relatives aux conditions tarifaires de la mise à disposition de tout emplacement accueillant ou destiné à accueillir une antenne-relais	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	44 rect.	Drogation à l'obligation pour les opérateurs d'infrastructures de téléphonie mobile de fournir une attestation de l'engagement d'un opérateur de téléphonie mobile à exploiter l'infrastructure d'accueil	Rejeté
M. CHAIZE	140	Autorisation à titre expérimental de l'installation d'ouvrages nécessaires à la couverture numérique des territoires littoraux en discontinuité des espaces urbanisés dans les communes et les EPCI volontaires	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 17			
Mme HAVET	141 rect.	Autorisation de l'installation d'ouvrages nécessaires à la couverture numérique des territoires littoraux en discontinuité des espaces urbanisés	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme HAVET	161 rect.	Ouverture aux opérateurs télécoms d'un droit d'occupation du domaine public non routier pour l'installation des antennes de radiotéléphonie mobile	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	29 rect.	Interdiction d'exigences renforcées en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques dans les PLU	Rejeté
M. FERNIQUE	369	Projets territoriaux d'industrie circulaire.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	131 rect.	Police de la publicité des maires.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme BELLAMY	367 rect.	Pouvoir de police de la publicité des maires.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 18			
M. BARROS	146	Suppression de l'article 18.	Rejeté
M. Michaël WEBER	224	Suppression de l'article 18.	Rejeté
M. DOSSUS	297	Suppression de l'article 18.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	99 rect.	Réécriture globale de l'article 18.	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	347	Encadrement de la dérogation permettant un décalage temporel des mesures de compensation environnementale	Adopté
M. DOSSUS	372	Rétablissement de l'obligation de résultats des mesures de compensation environnementale	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 18			
Mme Nathalie DELATTRE	102 rect.	Enregistrement des installations classées.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. TABAROT	27	Équilibre économique des aérodrômes.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAPO-CANELLAS	33 rect.	Équilibre économique des aérodromes.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
TITRE VIII : SIMPLIFIER POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE DE NOTRE ÉCONOMIE			
M. BRAULT	92	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant l'article 19			
Mme HAVET	206 rect.	Modification d'une procédure d'autorisation afférente au régime des carrières	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 19			
M. BLEUNVEN, rapporteur	348	Modification de la réforme des procédures prévues au titre du code minier	Adopté
Mme PONCET MONGE	154	Modification de la réforme des procédures prévues au titre du code minier	Rejeté
Mme Pauline MARTIN	79	Modification des autorisations environnementales en matière de gîtes géothermiques	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	263	Modification des autorisations environnementales en matière de gîtes géothermiques	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article(s) additionnel(s) après l'article 19			
Mme Nathalie DELATTRE	38 rect.	Modification d'une procédure afférente au régime des carrières	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	39 rect.	Institution d'une procédure de consultation du public unique dans le cas des fonds marins	Rejeté
M. FAVREAU	68 rect.	Institution d'une procédure de consultation du public unique dans le cas des fonds marins	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	40 rect.	Modification des autorisations afférentes au régime des carrières	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	41 rect.	Modification des plans locaux d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale et carte commune en lien avec le régime des carrières	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	37 rect.	Prolongation de la durée des concessions pour l'exploitation des fonds marins du domaine public	Rejeté
M. FAVREAU	66 rect.	Prolongation de la durée des concessions pour l'exploitation des fonds marins du domaine public	Rejeté
Mme HAVET	205 rect.	Prolongation de la durée des concessions pour l'exploitation des fonds marins du domaine public	Rejeté
M. FAVREAU	67 rect.	Modification des autorisations afférentes au régime des carrières	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. FAVREAU	69 rect.	Modification des autorisations afférentes au régime des carrières	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. FAVREAU	70 rect.	Modification des plans locaux d'urbanisme (PLU), schémas de cohérence territoriale (SCOT) et cartes communes (CC) en lien avec le régime des carrières	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Pauline MARTIN	311	Modification du règlement local de publicité.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 20			
Mme Nathalie DELATTRE	132 rect.	Suppression de l'article 20	Rejeté
Mme BELLAMY	368 rect.	Suppression de l'article 20	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	186 rect. <i>bis</i>	Applicabilité de la dérogation aux zones d'accélération pour les énergies renouvelables	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	349	Eligibilité des réseaux de chaleur et de froid efficaces	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	11 rect.	Eligibilité des réseaux de chaleur et de froid efficaces	Adopté
Mme LINKENHELD	241 rect.	Eligibilité des réseaux de chaleur et de froid efficaces	Adopté
Mme HAVET	223 rect. <i>bis</i>	Eligibilité des réseaux de chaleur et de froid efficaces	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme HAVET	219 rect.	Eligibilité des revêtements réfléchifs en toiture	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	350	Avis conforme du maire lorsque la dérogation est accordée par le préfet	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	351	Dérogations aux règles de hauteur et d'emprise au sol dans les PLU	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 20			
Mme Nathalie DELATTRE	18 rect.	Dispense d'autorisation d'urbanisme pour les panneaux solaires domestiques	Rejeté
M. CANÉVET	279	Dispense d'autorisation d'urbanisme pour les panneaux solaires domestiques	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	19 rect.	Avis simple de l'ABF pour l'installation de panneaux solaires domestiques (abords)	Rejeté
Mme Pauline MARTIN	78 rect.	Avis simple de l'ABF pour l'installation de panneaux solaires domestiques (abords)	Rejeté
M. CANÉVET	281	Avis simple de l'ABF pour l'installation de panneaux solaires domestiques (abords)	Rejeté
M. CANÉVET	280	Suppression dans les documents d'urbanisme des secteurs où les installations de production d'énergies renouvelables sont soumises à condition	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	28 rect.	Dérogations au PLU de droit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale	Rejeté
M. MENONVILLE	250 rect.	Dérogations au PLU de droit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	303 rect.	Dérogations au PLU de droit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	30 rect.	Suppression de la possibilité pour le PLU de définir des secteurs d'exigences renforcées en matière de performance énergétique et environnementale	Rejeté
Mme HAVET	52	Autoconsommation collective patrimoniale	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	187 rect. <i>ter</i>	Détermination par décret des projets dispensés de fouilles archéologiques	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	188 rect. <i>ter</i>	Dispense de fouilles pour les projets d'intérêt national majeur et les projets d'intérêt général	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	89 rect. <i>quinquies</i>	Absence de fouilles archéologiques de droit pour les panneaux solaires et les pistes cyclables	Rejeté
Mme HAVET	203 rect.	Modification du régime des carrières	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	267	Modification simplifiée du PLU pour les changements de destination	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	192 rect. <i>quater</i>	Contribution du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme au financement des raccordements	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	309 rect.	Contribution du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme au financement des raccordements	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	310 rect.	Date d'entrée en vigueur de la charge du bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme du coût de raccordement aux réseaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	164 rect. <i>bis</i>	Exclusion des activités économiques des objectifs de réduction de la consommation d'espace	Rejeté
M. CANÉVET	287 rect.	Abaissement du seuil de voltage pour la mutualisation de l'artificialisation induite par les postes électriques	Adopté
M. CANÉVET	289 rect.	Réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme pour les raccordements électriques	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Pauline MARTIN	80	Transposition directive RED III et instruction des autorisations environnementales.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	166 rect.	Modification des obligations de couverture des parkings en dispositifs végétalisés et ombrières	Rejeté
M. CANÉVET	277	Modification des obligations de couverture des parkings en dispositifs végétalisés et ombrières	Rejeté
Article 21			
M. BLEUNVEN, rapporteur	352	Suppression de l'article 21 abrogeant le critère du "bilan carbone" applicable aux projets de biogaz soutenus par appel d'offres	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Michaël WEBER	225	Suppression de l'article 21 abrogeant le critère du "bilan carbone" applicable aux projets de biogaz soutenus par appel d'offres	Adopté
M. SALMON	371	Suppression de l'article 21 abrogeant le critère du "bilan carbone" applicable aux projets de biogaz soutenus par appel d'offres	Adopté
M. CANÉVET	253	Application de contrats d'achat de vente de long terme d'électricité dans le cadre des procédures d'appels d'offres des projets d'énergies renouvelables	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 21			
Mme Nathalie DELATTRE	2 rect.	Application d'un principe silence vaut acceptation pour l'installation d'ouvrage du réseau de gaz sur le territoire des communes	Rejeté
M. KERN	5 rect. <i>ter</i>	Application d'un principe silence vaut acceptation pour l'installation d'ouvrage du réseau de gaz sur le territoire des communes	Rejeté
Mme MULLER-BRONN	8	Application d'un principe silence vaut acceptation pour l'installation d'ouvrage du réseau de gaz sur le territoire des communes	Rejeté
Mme HAVET	35 rect.	Application d'un principe silence vaut acceptation pour l'installation d'ouvrage du réseau de gaz sur le territoire des communes	Rejeté
Mme PAOLI-GAGIN	176 rect.	Application d'un principe silence vaut acceptation pour l'installation d'ouvrage du réseau de gaz sur le territoire des communes	Rejeté
Mme ROMAGNY	375 rect.	Application d'un principe silence vaut acceptation pour l'installation d'ouvrage du réseau de gaz sur le territoire des communes	Rejeté
Mme PAOLI-GAGIN	177 rect.	Institution d'un fonds de garantie compensant pour les projets de biogaz les pertes financières résultant de l'annulation d'une autorisation environnementale par le juge administratif	Adopté
Mme ROMAGNY	376 rect.	Institution d'un fonds de garantie compensant pour les projets de biogaz les pertes financières résultant de l'annulation d'une autorisation environnementale par le juge administratif	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	3 rect. <i>bis</i>	Institution d'un fonds de garantie compensant pour les projets de biogaz les pertes financières résultant de l'annulation d'une autorisation environnementale par le juge administratif	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERN	6 rect. <i>ter</i>	Institution d'un fonds de garantie compensant pour les projets de biogaz les pertes financières résultant de l'annulation d'une autorisation environnementale par le juge administratif	Rejeté
M. HAYE	162	Institution d'un fonds de garantie compensant pour les projets de biogaz les pertes financières résultant de l'annulation d'une autorisation environnementale par le juge administratif	Rejeté
Mme HAVET	36 rect.	Institution d'un fonds de garantie compensant pour les projets de biogaz les pertes financières résultant de l'annulation d'une autorisation environnementale par le juge administratif	Rejeté
Mme HAVET	84	Institution d'un fonds de garantie compensant pour les projets de biogaz les pertes financières résultant de l'annulation d'une autorisation environnementale par le juge administratif	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	12 rect.	Application aux projets de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone de projets de la raison impérieuse d'intérêt public majeur	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	25 rect. <i>bis</i>	Application aux projets de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone de projets de la raison impérieuse d'intérêt public majeur	Adopté
M. GAY	14 rect.	Modification des compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en matière d'électricité et de gaz naturel	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	13 rect.	Modification du régime des gites géothermiques	Irrecevable au titre de l'article 44 bis du règlement du Sénat
Mme PAOLI-GAGIN	178 rect.	Modification de procédures de participation du public prévues par le code de l'environnement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	193 rect. <i>ter</i>	Institution d'une faculté de délégation de compétences entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE)	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	194 rect. <i>ter</i>	Possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices de tenir compte de la part d'énergies renouvelables dans le mix de production d'électricité dans les critères d'attribution des contrats de long terme en matière d'électricité	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	195 rect. <i>ter</i>	Possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices de tenir compte du caractère nouveau ou non de l'installation de production d'électricité dans les critères d'attribution des contrats de long terme en matière d'électricité	Rejeté
M. Vincent LOUAULT	196 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices de tenir compte de la part d'énergies renouvelables dans le mix de production d'électricité dans les critères d'attribution des contrats de long terme en matière d'électricité	Rejeté
M. CHEVROLLIER	47 rect. <i>ter</i>	Modification du service public de distribution d'eau.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CHEVROLLIER	48 rect. <i>ter</i>	Modification du service public de distribution d'eau.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. GILLÉ	50	Modification du service public de distribution d'eau.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	265	Modification du service public de distribution d'eau.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. GILLÉ	49	Modification du service public de distribution d'eau.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PAOLI-GAGIN	179 rect.	Modification du régime d'extraction d'argile.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	190 rect. <i>ter</i>	Régime de dérogation aux autorisations environnementales.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	266	Modification du service public de distribution d'eau.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROMAGNY	380 rect.	Affichage environnemental des produits.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	126 rect.	Coordination entre les documents d'urbanisme et de planification	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 22			
Mme HAVET	216	Simplification les démarches administratives des promoteurs de ces recherches en matière d'autorisation de réutilisation de données collectées dans le cadre d'études antérieures	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	353	Renforcement des garanties entourant les conditions dans lesquelles un responsable de traitement données de santé pourrait se dispenser de l'avis du comité éthique et scientifique pour les recherches, les études et les évaluations dans le domaine de la santé lorsque le projet de traitement a fait l'objet d'un avis favorable d'un comité scientifique et éthique local	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 22			
Mme BERTHET	134 rect. <i>bis</i>	Accès à la profession de pharmacien.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme BERTHET	135 rect. <i>bis</i>	Statut des établissements relevant du médicament vétérinaire au regard de l'Ordre national des pharmaciens	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Michaël WEBER	237	Implantations facilitée d'éoliennes dans des ZAE	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	254	Consultation du public sur les projets de production d'énergie renouvelables	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 23			
Mme DI FOLCO, rapporteur	354 rect.	Précision de la portée de l'intégration de l'innovation dans le mandat de la CNIL	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	355	Dérogation aux règles relatives au droit de communication des documents administratifs s'agissant des documents transmis dans le cadre des dispositifs d'accompagnement aux entreprises mis en œuvre par la CNIL	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 23			
Mme PAOLI-GAGIN	168 rect. <i>bis</i>	Détention d'actions par les chercheurs.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article(s) additionnel(s) avant l'article 24			
Mme BILLON	51 rect.	Précision de la définition du local commercial pour l'application du droit de préemption du locataire dans le cadre du dispositif "Pinel".	Adopté
Article 24			
M. BLEUNVEN, rapporteur	356	Clarification de la définition du local commercial pour l'application de la mensualisation des loyers sur demande.	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	357	Application de la mensualisation du loyer de droit sur demande du preneur sauf en cas d'impayé de sa part.	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	22 rect.	Restriction du champ d'application de la mensualisation des loyers et du plafonnement de la garantie aux seules PME.	Rejeté
M. Michaël WEBER	239	Restriction du champ d'application de la mensualisation des loyers et du plafonnement de la garantie aux seules PME.	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	358	Absence d'intérêts portés au locataire du fait des garanties payées par le preneur à bail du local commercial.	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	23 rect.	Absence d'intérêts portés au locataire du fait des garanties payées par le preneur à bail du local commercial et suppression des dispositions relatives à la garantie payée par le preneur.	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	359	Encadrement du délai de restitution de la garantie qui ne peut excéder trois mois.	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme HAVET	215	Encadrement du délai de restitution de la garantie qui ne peut excéder six mois.	Rejeté
M. BLEUNVEN, rapporteur	360	Précision rédactionnelle.	Adopté
M. BLEUNVEN, rapporteur	361	Précision juridique.	Adopté
Article 25			
Mme Nathalie DELATTRE	45 rect.	Dérogation à l'octroi d'une autorisation d'exploitation commerciale pour la transformation par division d'un magasin de commerce de détail de plus de 1 000m2 exploité depuis plus de trois ans.	Rejeté
Article 26			
Mme PONCET MONGE	155	Suppression d'article.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 26			
M. BLEUNVEN, rapporteur	362	Dérogation de trois ans pour l'octroi de nouvelles licences de 4e catégorie dans les communes de moins de 3 500 habitants n'en disposant pas.	Adopté
TITRE XI : ASSURER UNE SIMPLIFICATION DURABLE			
Mme DI FOLCO, rapporteur	363	Modification du titre XI	Adopté
Article 27			
M. RIETMANN	112	Intégration des dispositions de la proposition de loi visant à rendre obligatoires les "tests PME" adoptée par le Sénat le 26 mars 2024	Adopté
M. DOSSUS	298	Élargissement du "test PME" aux très petites entreprises et aux entrepreneurs individuels	Rejeté
Mme HAVET	221 rect.	Obligation pour l'administration d'informer les opérateurs économiques sur les conséquences des nouveaux textes	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 27			
Mme Nathalie DELATTRE	32 rect.	Rendre conformes les avis rendus par le conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 28			
M. CANÉVET	255 rect.	Création d'une facture exécutoire	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BRAULT	85 rect.	Régime d'ouverture des casinos.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BRAULT	86 rect.	Régime d'ouverture des casinos.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	88 rect. <i>ter</i>	Suppression des contrats de "Pays".	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	91 rect. <i>ter</i>	Suppression des contrats de "Pays".	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	87 rect. <i>bis</i>	Caducité du SCoT lorsque les communes sont couvertes par un PLUi	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. GRAND	202 rect. <i>quater</i>	Observation et collecte de données sur l'avifaune et les chiroptères	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Vincent LOUAULT	90 rect. <i>ter</i>	Médecine du travail dans la fonction territoriale.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme HAVET	217	Délais de paiement des opérateurs de compétences.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme HAVET	218	Correction d'une erreur de renvoi juridique lors de la réécriture du code de la construction et de l'habitation par ordonnance.	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission spéciale **a arrêté**, lors de sa réunion du mardi 28 mai 2024, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 550 (2023-2024) de simplification de la vie économique**.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives à :

- La suppression des instances administratives consultatives ;
- La transformation de certains régimes d'autorisation administrative en régimes de déclaration préalable obligatoire ;
- La suppression de régimes de déclaration préalable obligatoire pour lesquels le respect des règles de droit concernées peut être assuré par d'autres moyens ;
- L'allègement ou la suppression de procédures ou formalités déclaratives des entreprises ;
- Les mesures de rescrits ou de cristallisation de normes applicables à la situation ou au projet d'une entreprise ;
- L'harmonisation des modalités de commande publique ;
- La compétence des juridictions en matière de contentieux de la commande publique ;
- Les obligations pesant sur les entreprises dans le cadre de leur transmission ou de leur reprise ;
- Les modalités de remise du bulletin de paie ;
- Les seuils de notification des concentrations d'entreprises auprès de l'Autorité de la concurrence ;
- Le règlement amiable des conflits entre les entreprises et l'administration ;
- La suppression de peines de prison liées au non-respect des obligations déclaratives des entreprises ;
- Le régime des contrats spéciaux ;
- Les dispositions encadrant l'exercice de certaines fonctions pour les magistrats de l'ordre administratif ;
- La limitation et la transparence des frais bancaires pour les entreprises ;
- Les modalités de souscription des contrats d'assurance, de résiliation de ces contrats et d'indemnisation des assurés ;
- L'évolution du dispositif de « projet d'intérêt national majeur » et des dérogations procédurales liées ;
- Le déploiement des infrastructures numériques stratégiques ;
- Les dérogations de procédure concernant les projets éoliens en mer, notamment concernant l'allotissement des marchés publics et le paiement direct des sous-traitants ;
- L'installation des infrastructures de téléphonie mobile ;

- La mise en œuvre des mesures de compensation environnementale ;
- Les procédures d'évaluation, d'attribution, de prolongation ou de concertation prévues par le code minier pour les permis exclusifs de recherches, les concessions et les autorisations d'occupation, d'exploitation ou de recherches ;
- Les dérogations aux règles des plans locaux d'urbanisme visant à faciliter l'implantation d'installations d'énergies renouvelables sur les bâtiments ou l'exemplarité environnementale des bâtiments ;
- Les dispositifs de soutien publics au biogaz, dont l'obligation de réaliser un bilan carbone dans ce cadre ;
- Les démarches administratives des promoteurs de recherches ;
- Les procédures d'autorisation de traitement de données dans le domaine de la santé ;
- Les compétences des autorités administratives indépendantes en matière d'intervention dans la vie économique ;
- Le régime des baux commerciaux ;
- Les règles relatives à la politique d'aménagement commercial ;
- L'évaluation par l'administration des conséquences prévisibles pour les petites et moyennes entreprises des projets de lois qui les concernent ;
- La clarification de procédures civiles d'exécution.

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EN COMMISSION

**Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique,
et de Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des entreprises,
du tourisme et de la consommation**

(Mardi 14 mai 2024)

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président de la commission spéciale
sur le projet de loi de simplification de la vie économique
et de M. Olivier Rietmann, président de la délégation aux entreprises -

**M. Rémy Pointereau, président de la commission spéciale sur le
projet de loi de simplification économique.** – Nous commençons les travaux
de la commission spéciale par l'audition de M. Bruno Le Maire, ministre de
l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et de
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des entreprises, du tourisme
et de la consommation, audition organisée en commun avec la délégation aux
entreprises.

Monsieur le ministre, vous avez indiqué que le projet de loi de
simplification de la vie économique que nous devons examiner constitue l'un
des piliers de la stratégie française présentée à l'Union européenne (UE). Nous
ne pouvons que constater et nous réjouir qu'il s'appuie notamment sur de
nombreux travaux conduits par le Sénat, ou des sénateurs et notamment par
des membres de cette commission spéciale.

Nous sommes particulièrement sensibles, dans les différents
domaines de l'action publique, à la question de l'empilement des normes et à
la nécessité de distinguer la norme qui protège de celle qui entrave inutilement
l'action. La situation est devenue anxiogène pour ceux qui veulent
entreprendre aujourd'hui.

Ce sujet, monsieur le ministre, il faut le voir avec pragmatisme et au
plus près du terrain. « Cela suppose un examen systémique et systématique »,
avez-vous écrit. Mais la commission ne dispose que de quinze jours pour
l'examiner – c'est très peu. Je remercie nos deux rapporteurs,
Catherine Di Folco et Yves Bleunven, pour leur investissement.

Je comprends que ce texte doive s'inscrire dans un ensemble, dans
une continuité touchant plusieurs secteurs, et ce sur plusieurs années. Pour
autant, la présence à la marge du secteur agricole ou des collectivités
territoriales – premier investisseur public – nous interpelle. Peut-être pourrez-
vous nous en dire plus ?

Le Sénat est prêt à relever le défi de la simplification avec vous, monsieur le ministre, mais sans renoncer aux prérogatives du Parlement et à exercer notre mission de législateur. Nous serons vigilants sur ce point. La simplification est une œuvre commune, comme la complexification est une responsabilité que partagent le Gouvernement, le Parlement et l'administration. Le règlement du stock de normes, de leur flux, est un travail de longue haleine, auquel s'ajoutent les normes liées au principe de précaution.

M. Olivier Rietmann, président de la délégation aux entreprises. – Je me réjouis de cette audition organisée conjointement avec la commission spéciale sur le projet de loi de simplification de la vie économique.

Madame la ministre déléguée, nous avons l'habitude de travailler ensemble de façon constructive. Ce sujet de la simplification, nous l'avons déjà abordé à de nombreuses reprises, et la délégation aux entreprises l'a constamment porté à son agenda depuis sa création. Il est désormais partagé par le Gouvernement, ce dont nous nous réjouissons. Nous avons d'ailleurs noté les multiples références aux travaux de la délégation dans le projet de loi dont le Sénat est saisi. Je pense en particulier à l'évaluation du poids et du coût de la complexité normative que j'ai mise en évidence voilà moins d'un an dans le rapport d'information sur la sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises que j'ai présenté avec mes collègues Gilbert-Luc Devinaz et Jean-Pierre Moga.

La simplification ne va pas de soi, particulièrement en France. Bien des tentatives infructueuses ont eu lieu depuis 2011 avec les premières Assises de la simplification et le choc de simplification de 2013. Depuis vingt ans, l'incantation de la simplification a conduit au mieux à des mesures ponctuelles d'allègement.

Pourtant, nous l'avons vu lors de l'examen de la proposition de loi visant à rendre obligatoires les « tests PME » que j'ai déposée, c'est un changement de paradigme dont nous avons besoin. Le « test PME » illustre parfaitement cette révolution culturelle, avec l'examen par un haut conseil indépendant composé de représentants des TPE-PME, entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises, des projets de normes pour évaluer l'impact sur les entreprises, qu'elles soient commerciales, industrielles ou agricoles. Je ne manquerai pas de proposer à la commission spéciale de modifier l'article 27 pour y intégrer les dispositions adoptées par le Sénat le 26 mars dernier. J'ose le dire : « Tout le texte du Sénat, rien que le texte du Sénat. »

Vous avez fait vôtre cette nécessité de changer de paradigme, comme cela est indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi de simplification de la vie économique. Pourtant, le texte demeure une juxtaposition de mesures sectorielles. Même si elles vont dans le bon sens, il manque un virage plus structurel dans la manière dont nous concevons et appliquons la loi. À cet

égard, je regrette moi aussi vivement les délais qui nous sont imposés pour examiner ce texte, alors que les enjeux sont considérables. Je le rappelle, la complexité coûte *a minima* 3 % du PIB. Il aurait fallu prendre le temps de définir de nouvelles méthodes permettant d'aller au-delà de mesures trop circonscrites à quelques secteurs.

Il importe d'associer pleinement les parlementaires au-delà de l'examen de ce projet de loi. En effet, vous prévoyez des habilitations du Gouvernement à agir par ordonnance. Mais gardez en tête l'exemple du guichet unique. Le Parlement avait voté sa création dans la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte). Mais par les mesures d'application, vous avez ensuite décidé de le confier à l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi), dans des conditions qui ont conduit à des dysfonctionnements inacceptables pour la continuité de la vie économique de notre pays. Nos alertes répétées ont fini par être entendues, et il s'agit aujourd'hui de ne plus recommencer les mêmes erreurs stratégiques. En matière de complexité, je pourrai également citer la transposition de la directive européenne CSRD - *Corporate Sustainability Reporting Directive*.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. -Je marque un seul point de désaccord avec Olivier Rietmann : l'Inpi nous a été imposé et je m'étais personnellement opposé à cette proposition, conscient des difficultés que cela risquait de soulever. Dont acte : les sénateurs avaient vu juste sur ce sujet.

Permettez-moi de faire quelques remarques liminaires sur la simplification.

La simplification est l'exception, une concession de l'administration ; elle doit devenir la règle et une obligation pour tous les fonctionnaires à l'égard de nos concitoyens et de nos entreprises. C'est très souvent une question de survie pour nos TPE et nos PME. En ce début d'année, nos résultats économiques sont bons et très différents de ceux que l'on nous avait annoncés. Alors que certains parlaient de récession, nous affichons 0,2 point de croissance. On nous avait parlé de destruction d'emplois, nous venons de recréer 50 000 emplois supplémentaires au cours du premier trimestre, qui s'ajoutent aux plus de 2 millions d'emplois que nous avons créés en sept ans. On nous avait dit décrochage français, nous restons la Nation la plus attractive pour les investissements étrangers en Europe. Et le sommet Choose France a montré hier que de nombreuses entreprises internationales font le choix de la France, avec 15 milliards d'euros d'investissements et plus d'une cinquantaine d'investissements qui vont irriguer de manière très concrète tous les territoires.

Quand on discute avec des patrons de TPE et de ME, des indépendants ou des présidents de grands groupes internationaux, on s'aperçoit que la complexité administrative reste un obstacle à l'investissement et à la croissance en France comme en Europe. La simplification est donc une exigence absolue : elle améliorera nos résultats

économiques, elle nous donnera plus de croissance, plus de prospérité, plus d'emplois, et nous permettra de rester dans la course du monde. Il ne peut y avoir, d'un côté, la Chine et les États-Unis qui simplifient à outrance, et, de l'autre, l'UE qui ne cesse d'ajouter des normes.

C'est pourquoi je souhaite que ce texte soit un point de départ, que cet exercice de simplification soit renouvelé chaque année, et que s'engage alors un mouvement plus global européen de simplification des normes et d'allègement des obligations qui pèsent sur toutes les entreprises européennes. La Commission européenne agirait mieux en supprimant des règles plutôt qu'en rajoutant systématiquement de nouvelles.

Le premier volet de ce projet de loi simplifie la vie des entrepreneurs et des salariés.

Nous allons d'abord supprimer les 1 800 formulaires Cerfa. Ce travail sera très fastidieux, car certains d'entre eux seront purement et simplement supprimés tandis que d'autres seront dématérialisés. À cet égard, je rends hommage aux services administratifs qui se sont attelés à ce travail de fourmi.

Ensuite, nous ferons une revue complète, sur trois ans, des 2 500 autorisations administratives et des milliers d'autres démarches obligatoires qui sont appliquées aux entreprises et qui se révèlent très souvent inutiles. Par exemple, les arrêts maladie étant déjà déclarés auprès de l'assurance maladie, 15 millions de déclarations peuvent être supprimées. *Il en est de même* pour les attestations d'assurance chômage : chaque année, 26 millions de formulaires sont remplis alors que l'information est déjà traitée.

Enfin, au niveau réglementaire, nous doublerons dès cette année le seuil de la déclaration DAS 2 de 1 200 à 2 400 euros. Doubler le seuil me paraît un minimum, et je suis ouvert pour aller plus loin sur ce sujet.

Le deuxième volet de ce projet de loi concerne la simplification drastique de la commande publique, notamment des collectivités locales. Cette dernière, qui est fondamentale en ce qu'elle représente plusieurs dizaines de milliards d'euros, est aujourd'hui trop complexe. Pour soumissionner à un appel d'offres, une entreprise doit le faire différemment selon qu'il s'agit de l'État, d'un hôpital ou d'un opérateur public. Notre objectif est de mettre en place une plateforme unique, intitulée « Place », pour tous les marchés publics. Si les collectivités territoriales veulent y participer, nous sommes ouverts à ce débat. Cela simplifierait la vie de nos entrepreneurs, qui pourront déposer un dossier unique avec le numéro Siret, lequel vaudra pour tous les appels d'offres.

Aujourd'hui, la compétence est dévolue au juge administratif et au juge judiciaire. Demain, elle sera exclusivement attribuée au juge administratif. Les règles d'avance de trésorerie seront simplifiées et unifiées - 30 % pour tout le monde. Depuis des années, elles variaient en fonction de la situation économique.

Par ailleurs, nous allons mettre en place le « test PME », très demandé par les entreprises. M. Olivier Rietmann a formulé des propositions qui me paraissent judicieuses sur ce sujet : outre l'intervention de représentants des PME, une approche interministérielle devra garantir la validité de la recommandation de ce test. Ce point, certes technique, est fondamental d'un point de vue politique pour s'assurer que, quels que soient le texte et son origine, les PME demeurent favorisées.

Enfin, nous allons rapprocher le droit des professionnels et celui des particuliers en matière de banque et d'assurance, aligner les règles de clôture de compte des entreprises pour que les frais soient nuls, permettre la résiliation sans frais des contrats d'assurance pour les TPE et les PME, et, enfin, imposer le respect d'un délai pour l'indemnisation des professionnels comme des particuliers, de six mois en cas d'expertise et de deux mois pour les sinistres sans expertise. Telle est la leçon que nous avons tirée des inondations intervenues dans le Nord-Pas-de-Calais.

S'agissant des salariés, nous proposons une feuille de paie simplifiée, qui passera de 55 à 15 lignes. À terme, le chef d'entreprise n'aura qu'à produire ce document, et les salariés auront une vision exacte de la réalité de notre modèle social. Une telle simplification est un gage de transparence, de lisibilité et de démocratie. En revanche, la feuille de paie complète sera mise à la disposition des salariés dans une banque des données sociales d'ici à 2027.

Je le redis, nous souhaitons que ce travail de simplification soit reconduit chaque année par les ministères pour faire l'objet de nouvelles mesures législatives.

Un autre grand volet de la simplification concerne l'information et le conseil des patrons de TPE et de PME et des entrepreneurs.

Premier outil que nous voulons généraliser : les rescrits. Ceux-ci sont unanimement salués, mais ils sont très souvent réservés au domaine fiscal et ne font l'objet d'aucun recueil. Nous proposons d'élargir les rescrits à d'autres domaines, notamment en matière de consommation ou de droit du travail, et d'établir une jurisprudence des rescrits en faveur des entreprises, de façon anonymisée.

Nous supprimerons les peines de prison encourues par les chefs d'entreprise lorsqu'elles nous apparaissent exagérées en termes de sanctions, notamment lorsqu'une déclaration a été mal remplie, à partir du moment où aucune intention de nuire n'est établie.

J'en viens au troisième grand volet, la réindustrialisation, qui est au cœur de ce que nous défendons depuis sept ans. J'insiste sur l'importance politique de refaire de la France une grande nation de production. Les grandes vagues de délocalisation constituent le plus grand drame économique et politique que notre pays a vécu depuis quarante ans. Aucun autre grand pays de l'OCDE n'a connu des vagues d'une telle ampleur, n'a sacrifié 2,5 millions d'emplois industriels, n'a fermé plus de 600 usines, n'a sacrifié

des filières entières, n'a divisé par deux la part de l'industrie dans sa richesse nationale. Il s'agit d'un scandale politique, économique et financier inacceptable. Il s'agit d'une saignée humaine, culturelle, financière et de compétences qui a durablement affaibli la France et dont découlent nombre de nos problèmes : le déficit du commerce extérieur, nos difficultés à équilibrer nos comptes publics, les tensions sociales qui sévissent dans certains territoires et la montée des extrêmes. Une grande partie de nos difficultés sociales et politiques sont liées au fait que nous avons vidé la France de sa substance en la privant de sa capacité de production.

Je me bats contre ce phénomène depuis sept ans. Les décisions d'allègement de la fiscalité, sur le capital et les entreprises, constituent la base de cette bataille. Ensuite, nous œuvrons en matière de formation, de qualification et de revalorisation de certaines filières, au premier rang desquelles figure celle du nucléaire, qui fournit des emplois et garantit à nos entreprises l'accès à une énergie compétitive et décarbonée, à bas coût. Il nous faut aussi procéder à l'accélération du déploiement des installations industrielles, dont certains disent qu'elle nuit au climat, alors que c'est le contraire. Faut-il produire des voitures, des avions ou des batteries en France, de façon décarbonée et en gardant nos emplois, ou faut-il importer depuis des pays où le coût climatique est beaucoup plus élevé, en perdant nos emplois ? Nous sommes pour l'emploi, pour les usines et pour le climat. Nous ne souhaitons pas que la France ne soit qu'un pays de consommation, qui importe les biens manufacturiers dont il a besoin.

Cette position explique la présence de mesures visant à faciliter les installations industrielles. À titre d'exemple, les grands projets industriels ne figureront plus dans le champ d'intervention de la Commission nationale du débat public (CNDP) et pourront bénéficier d'une exonération du calcul du « zéro artificialisation nette » (ZAN), profitant systématiquement du quota national ZAN de 12 500 hectares. Il s'agit d'un grand débat et d'un vrai choix politique : l'accélération du déploiement industriel français est bon pour l'emploi, pour la prospérité nationale, mais aussi pour le climat.

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des entreprises, du tourisme et de la consommation. – Je voudrais d'abord saluer le rapport d'information de la délégation aux entreprises, qui a nourri notre travail, notamment l'article relatif aux « tests PME ».

L'objectif de ce texte est simple : redonner du temps utile aux entrepreneurs et simplifier la vie des entreprises, notamment des plus petites. Grâce à une grande consultation, nous avons fait remonter des propositions d'entrepreneurs, mais aussi de fédérations et d'organisations professionnelles. Nombre des articles et dispositions du projet de loi peuvent être directement sourcés, et ce texte est issu non pas d'une logorrhée technocratique, mais de la vraie vie de nos acteurs économiques.

Il ne sert à rien d'appeler à la simplification si on ne la pratique pas et la confiance ne se décrète pas : elle se met en œuvre. Ce texte démontre une

volonté de changement de l'état d'esprit de l'État et de l'administration, qui doit être caractérisé par le souci de ne pas complexifier la vie des entrepreneurs.

Les deux enjeux majeurs du flux et du stock sont largement présents dans le texte. Les mesures relatives au stock sont importantes et nous proposons, par exemple, la suppression des 1 800 formulaires Cerfa. Cependant, les mesures concernant le flux sont aussi stratégiques, puisqu'elles portent l'hygiène de la simplification. Chaque année, nous devons avoir un débat sur la simplification et il est indispensable que nous passions enfin des paroles aux actes, notamment en mettant rapidement en œuvre le « test PME », sans mettre à mal la liberté totale du législateur ni les projets de l'exécutif.

Je signale aussi que le projet de loi est accompagné d'une cinquantaine d'actions et de mesures, qui ne sont pas forcément normatives, et dont vingt-six prennent la forme d'articles législatifs. J'en donnerai deux exemples. D'abord, je mentionnerai la simplification des démarches sociales des travailleurs non salariés (TNS), qui se sentent souvent un peu perdus et peinent à rentrer dans les cases. Désormais, France Services, avec les services de l'Urssaf, pourra accompagner les indépendants et répondre à leurs sollicitations, permettant ainsi de renforcer la capacité de l'État à mieux les conseiller. Ensuite, nous envisageons d'améliorer le titre emploi service entreprise (Tese) par voie réglementaire, pour poursuivre notre chemin vers le plein emploi et permettre aux indépendants d'embaucher plus facilement.

Pour répondre à Olivier Rietmann, nous avons davantage été guidés par le bon sens que par une approche sectorielle. Les entreprises ne sont pas égales face au poids de la norme, les TPE et les PME n'ont pas les mêmes capacités que d'autres à la comprendre et à s'y conformer. Dans un souci de justice économique, le texte comprend un volet spécifique pour les acteurs les plus vulnérables face à la norme.

Enfin, le projet de loi comprend des mesures relatives à l'accompagnement des commerçants, auxquels nous rendrons du temps, mais aussi de la trésorerie, grâce aux dispositions relatives à la mensualisation des loyers et au « capage » des dépôts de garantie. De plus, nous voulons fluidifier les ouvertures de commerces et sécuriser les projets commerciaux.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Monsieur le ministre, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit de supprimer la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP), présidée par le sénateur Damien Michallet et composée aux trois quarts par des parlementaires. Quelles raisons motivent ce choix ? Vous nous demandez de cautionner un affaiblissement du contrôle parlementaire, alors que votre gouvernement souhaite s'affranchir le plus possible du Parlement, faute de majorité et de culture du consensus ; c'est insensé. En 2020, le Parlement s'est déjà opposé à la suppression de la CNSP.

Votre projet est d'autant plus problématique que les secteurs concernés revêtent une importance primordiale pour les élus que nous sommes. La Poste exerce quatre missions de service public : le service universel postal, la distribution de la presse, la contribution à l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire. Par ailleurs, Orange demeure attributaire du service universel des communications électroniques. Il s'agit d'autant de missions essentielles à l'aménagement de nos territoires les plus reculés, au maintien du lien social partout en France, à l'accès à l'information et à la numérisation de notre économie. Sur ces sujets, le Sénat et l'Assemblée nationale doivent effectuer un contrôle de nature politique, permanente et transpartisane.

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) effectue un contrôle des obligations légales et réglementaires des opérateurs, mais son collègue n'est composé d'aucun élu, contrairement à ceux des autres autorités indépendantes. Le Conseil national du numérique (CNNum) a une vocation plus prospective.

J'en viens à l'article 7, qui vise à modifier les informations présentes sur le bulletin de paie, dans le but de le rendre plus lisible pour les salariés et plus simple à éditer pour les employeurs. Cet article ayant fait l'objet d'une communication importante de la part du Gouvernement, nous en attendions beaucoup. Cependant, peut-on parler de simplification quand on demande aux employeurs de collecter, de conserver et de mettre à disposition des employés l'ensemble des informations qui ne figureront plus sur le bulletin ? Quel sera le coût pour les employeurs de la mise en place de ces nouvelles modalités ?

Enfin, pourquoi remettre sur le métier la réforme du code minier, engagée par la récente loi Climat et résilience ? Si la facilitation de la conversion de puits d'hydrocarbures en vue du stockage souterrain de CO₂ paraît utile, quel sera le nouveau schéma de délivrance des autorisations minières en Guyane ? L'Office national des forêts (ONF) jouera-t-il toujours le même rôle ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – J'entends ce que vous dites sur la CSNP, mais la France compte, en plus de la Commission, le CNNum, un Observatoire national de la présence postale et, de façon plus générale, 313 commissions ou instances consultatives, dans lesquelles siègent de nombreux parlementaires. Au bout du compte, la multiplication de ces instances affaiblit le pouvoir de contrôle des parlementaires, auquel je suis attaché et qu'il faut renforcer. Néanmoins, je ne livrerai pas de grande bataille sur le sujet, et nous nous en remettons à la sagesse du Parlement.

En ce qui concerne le bulletin de paie, il ne s'agit pas de doubler les obligations des entrepreneurs, mais de donner aux salariés l'accès à des informations simples : ce qu'ils payent comme cotisations et impôts, ce qui

leur reste à la fin du mois et ce que paye l'entrepreneur. Nous avons un devoir de transparence et de simplification en la matière. Nous souhaitons que les informations restantes ne soient plus remplies par l'entrepreneur, mais par l'administration. Elles figureront sur le portail national des droits sociaux, qui sera mis en place au plus tard en 2027, et sur lequel le salarié pourra consulter le détail de ses cotisations. J'insiste sur ce point, soulevé par de nombreux patrons de PME : ces derniers n'auront plus à remplir un bulletin de paie de 55 lignes.

Enfin, nous souhaitons poursuivre la réforme engagée du code minier. La démarche de raccourcissement des délais n'a pas été menée dans les champs miniers. Le volet relatif à l'autorisation environnementale ne sera pas remis en cause.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je commencerai par évoquer un sujet irritant pour les parlementaires. Les articles 2, 3 et 11 autorisent le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance sur des sujets centraux pour la vie économique des entreprises. Les délais de ces habilitations sont longs, puisqu'ils sont compris entre dix-huit et vingt-quatre mois, et leur champ est vaste, ce qui conduit le Parlement à se dessaisir de sa compétence sur de larges pans de l'action publique économique. Or nous avons la capacité de débattre de textes longs et complexes. Les sujets couverts par ce projet de loi ne paraissent pas tant techniques que politiques. Qui peut penser que la simplification des démarches administratives n'intéresse pas la représentation nationale ? Nous pourrions presque imaginer que vous ne faites pas confiance au Parlement pour traiter de ces sujets ; j'espère que vous me démentirez.

L'article 23 prévoit d'intégrer l'objectif d'innovation dans le mandat de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Ni le dispositif prévu par l'article ni l'étude d'impact ne nous renseigne sur le contenu ou la portée juridique de cette mesure, lourdement critiquée par le Conseil d'État. Il pourrait s'agir d'un effet d'affichage. La définition du mandat d'une autorité administrative indépendante est importante.

L'article 6 illustre une autre limite du projet de loi. Il vise à réduire de deux à un mois le délai d'information des salariés avant tout projet de vente du fonds de commerce. Cette formalité administrative supplémentaire, imposée aux entreprises par la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « loi Hamon », était supposée favoriser les rachats par les salariés. Cependant, ces rachats sont restés très rares ; pourquoi ne pas aller au bout de votre démarche et supprimer cette mesure dont l'inefficacité semble démontrée ?

Enfin, le volet agriculture est étrangement absent de ce projet de simplification de la vie économique, alors que les agriculteurs sont des entrepreneurs ; pourquoi avoir fait ce choix ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je commencerai par apporter un démenti formel quant à la confiance que j'accorde aux parlementaires, qui est

totale. J'ai moi-même été parlementaire pendant quinze ans. Nous faisons le choix de l'ordonnance quand le travail est fastidieux, long et technique, notamment dans le cas des 2 500 démarches administratives que nous voulons simplifier ou supprimer. Je tiens à ce que les textes de loi soient clairs et simples. L'ordonnance semble représenter le meilleur moyen pour aller vite et procéder à l'analyse extensive de ces démarches, ce qui n'exclut pas d'avoir recours à la voie législative pour certaines dispositions, dont celles qui sont relatives aux rescrits, sur la base de propositions qui seront faites par les parlementaires.

En ce qui concerne la Cnil, nous faisons face à des révolutions technologiques considérables. Si nous n'ajoutons pas ce volet relatif à l'innovation, lié notamment à l'intelligence artificielle (IA), j'ai peur que nous ne prenions beaucoup de retard. L'IA doit être au cœur de notre réflexion sur l'administration de demain et l'administration française, l'une des meilleures au monde, doit aussi être l'une des plus performantes et des plus innovantes en la matière. Il s'agit d'un défi considérable, mais le relever nous permettra de servir l'utilisateur, qu'il soit entrepreneur ou citoyen. Cet article sera longuement discuté, mais je souhaite que le déploiement de l'IA soit le plus rapide possible dans notre administration. À titre d'exemple, le recours à l'IA sera utile pour les appels d'offres et il est déjà très répandu pour le conseil aux usagers, permettant de répondre plus vite, sans renoncer au conseil humain quand l'IA ne permet pas de répondre aux questions posées.

Sur le délai d'information des salariés, nous nous en remettons à la sagesse des parlementaires. Avec le délai actuel de deux mois, le nombre de rachats d'entreprises par les salariés est passé de 40 à 50, sur 30 000 cessions. On peut donc légitimement s'interroger sur l'efficacité du dispositif.

Enfin, j'en viens à la question de l'agriculture. Le projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture comporte des dispositions de simplification. Nous avons choisi de scinder les sujets.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les trois ordonnances seront-elles ratifiées ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Bien sûr.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Si elles ne le sont pas, le Parlement sera exclu.

M. Bruno Le Maire, ministre. – C'est noté, madame la sénatrice.

M. Fabien Gay. – Le texte est technique, fourre-tout selon certains, mais il s'agit surtout d'un texte très politique, ce qu'illustre l'article 7. En effet, celui-ci va complexifier la vie des entreprises et des salariés alors que vous prétendez la simplifier. Les services de paie sont complexes et il faudra que les entreprises changent leur système informatique pour répondre aux nouvelles exigences. De plus, s'ils le demandent, les salariés devront pouvoir

accéder aux informations présentes sur l'ancienne fiche de paie. Il faudra donc produire deux fiches, selon deux systèmes différents, ce qui ne sera pas simple pour un entrepreneur qui fait tout lui-même. Il s'agit donc non pas de simplifier, mais de préparer une offensive politique sur la question du salaire.

Depuis sept ans, vous dites ne pas vouloir augmenter les salaires, pour vous concentrer sur le partage de la valeur, le dividende et l'actionnariat salarié. Vous allez chercher à rapprocher le salaire brut du salaire net. Je suis d'accord sur la nécessité de donner accès aux salariés à l'information relative aux composantes de son salaire et c'est d'ailleurs un vrai combat, mais je ne crois pas à la solution du portail numérisé.

J'en viens à la réindustrialisation. Certes, nous recréons de l'emploi industriel, mais nous en perdons aussi. Quelle chaîne de valeur veut-on construire en France ? Dans le secteur automobile, vous souhaitez que la France devienne leader dans le domaine de la batterie électrique. Sommes-nous condamnés à ne construire que cet élément de la chaîne, à l'heure où les fonderies et les sous-traitants ferment les uns après les autres ?

M. Michel Canévet. – Le Sénat a beaucoup travaillé sur la question de la transmission des entreprises et nous avons mis en exergue les difficultés liées à la loi Hamon ; une révision du dispositif de consultation des salariés est-elle envisageable ?

En ce qui concerne les délais de paiement, pourrait-on considérer la proposition des commissaires de justice, qui vise à éviter la judiciarisation systématique pour obtenir le paiement des factures, en ayant recours à des procédures simplifiées ?

Les tribunaux administratifs seront les interlocuteurs pour la commande publique. S'il s'agit d'une bonne mesure, il faudra faire en sorte que les délais d'instruction soient raccourcis.

Enfin, nous parvenons à réduire les délais d'instruction dans certains dossiers, mais les administrations font obstacle. Il nous faut tenir un discours clair à l'intention des entrepreneurs : quand des délais sont mis en place, ils doivent être respectés.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Ce projet de loi nous parvient après de nombreuses lois de simplification, dont les effets en termes d'allègement des contraintes administratives et de compétitivité n'ont jamais été évalués.

Je souhaite aussi revenir sur la feuille de paie, votre proposition étant très étonnante. Dans le *back office* des entreprises, on procédera toujours aux mêmes calculs des différents éléments de la paie. Par ailleurs, vous dites que les salariés auront ainsi accès à des « informations simples », ce que je trouve légèrement méprisant. Dans de nombreuses entreprises, certains employeurs et les syndicats aident les salariés à comprendre leur feuille de paie. Le nouveau dispositif les rendra incapables de comprendre à combien s'élève le

saire socialisé pour chacune des cinq branches de la sécurité sociale. Vous construisez une allergie aux cotisations en choisissant de faire figurer une somme globale, qui sera importante, et en effaçant les risques socialisés auxquels elle correspond. Il s'agit d'une mesure politique et idéologique, qui ne simplifiera rien.

Par ailleurs, le projet de loi comprend peu d'éléments liés aux TPE et aux PME. De nombreuses mesures prennent acte du fait que les administrations sont surchargées et qu'elles ne sont pas en mesure de réaliser certains actes administratifs dans des délais satisfaisants. Vous souhaitez davantage acter l'insuffisance des effectifs de fonctionnaires que simplifier la vie des entreprises. À titre d'exemple, vous évoquez les délais trop longs du traitement administratif des paiements directs des sous-traitants, pour supprimer un mécanisme qui offrait pourtant une garantie. Ce dont les TPE et les PME ont besoin, c'est d'accompagnement.

Enfin, quand mesurerez-vous le bénéfice social, sanitaire et écologique des normes ? Quand évalueriez-vous les coûts qu'elles permettent d'éviter ? Je pense notamment à la suppression de l'obligation de résultat quant à la compensation écologique.

M. Serge Mérillou. – Simplifier la vie des entreprises, c'est aussi sécuriser ces dernières et les collectivités, notamment dans le cadre des marchés publics. Or les décisions de justice peuvent intervenir de façon très tardive en la matière, annulant des autorisations pour des travaux dont la réalisation est déjà avancée, voire terminée. L'article 15 du projet de loi prévoit d'étendre le dispositif de projet d'intérêt national majeur aux *data centers* ; pourrions-nous étendre cette disposition aux projets d'infrastructure routière portés par les collectivités, sous réserve qu'ils soient compatibles avec le maintien de la biodiversité et positifs en matière de sécurité routière ?

M. Rémy Pointereau, président de la commission spéciale sur le projet de loi de simplification de la vie économique. – Les recours abusifs représentent un véritable sujet de préoccupation dans de nombreux domaines.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Pour répondre à Mme Poncet Monge, une compensation écologique est prévue, mais elle doit être différée dans un délai raisonnable. Aujourd'hui, quand un terrain est disponible, comme au Havre par exemple, qu'une usine souhaite s'y installer, que la réindustrialisation est possible et la perspective de création d'emplois est réelle, mais que les hectares équivalents pour compenser la construction ne sont pas immédiatement disponibles, il faudrait abandonner l'investissement. Je ne suis pas d'accord. Cependant, nous ne renonçons pas à la compensation écologique, qui est seulement reportée dans le temps.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Quel est le délai raisonnable ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Vous aurez à cœur de le définir. Mais si nous ne reportons pas, l'usine s'installera en Chine, en Inde ou en Turquie. Nous ne le souhaitons pas, et c'est la différence entre vous et nous. Nous

préférons que l'usine s'ouvre en France, dans des conditions écologiques qui sont les meilleures au monde en termes d'émission de CO₂ par produit manufacturier produit. Je ne reproduirai pas les erreurs commises par tous mes prédécesseurs depuis quarante ans : choisir de polluer ailleurs, importer ensuite et perdre, par ces importations, toutes les réductions de CO₂ obtenues en France.

J'en viens à la réindustrialisation et à l'industrie automobile, qui constitue un enjeu stratégique pour le pays. Depuis un siècle, la France a une industrie automobile de pointe, dont les marques font partie de notre patrimoine. La bascule vers le véhicule électrique ou hybride représente donc une transformation essentielle. Je voudrais vous rassurer sur notre stratégie. D'abord, nous avons un rendez-vous en 2027 ; nous verrons où nous en sommes alors. Ensuite, la bascule définitive aura lieu en 2035, quand la vente – et non la circulation – des véhicules thermiques sera interdite.

Notre souhaitons que la France soit une nation de production et non de consommation. Si nous ne prenons pas immédiatement le tournant du véhicule électrique, de manière cohérente et volontariste, il sera trop tard, et notre retard en matière de batteries, de terres rares, de métaux critiques et de moteurs électriques sera trop grand. Nous avons donc décidé, avec le Président de la République et l'ensemble de la filière de l'industrie automobile, dont je salue l'unité, d'accélérer la transition et de maîtriser l'intégralité de la chaîne de valeur.

À cette fin, il nous faudra maîtriser l'approvisionnement en lithium, en cobalt et en terres rares, et rouvrir des mines. Il faudra aussi assurer la production de batteries, qui représentent entre un tiers et un quart de la valeur des véhicules électriques. Nous avons donc ouvert quatre *giga factories*, qui concentreront 20 000 emplois, et nous avons choisi de faire venir des investisseurs comme ProLogium, qui travaillent sur des batteries d'un autre type, dans l'objectif de se passer du lithium ou de l'utiliser en moindre quantité. Il faudra également recycler les matériaux des batteries et récupérer les matériaux critiques.

Enfin, nous voulons produire les véhicules en France et la discussion avec les constructeurs est parfois difficile sur ce sujet. Renault est capable de produire la R5 à Douai et des véhicules utilitaires légers à Sandouville, où 200 millions d'euros ont été investis, deux nouvelles lignes de production ont été installées et plusieurs centaines d'emplois vont être créés. Il y a dix ans, ce site devait fermer et j'ai été heureux d'y retourner et d'y croiser des salariés qui avaient le sourire aux lèvres, parce qu'ils savent que l'avenir de l'usine est garanti pour les décennies à venir. Cependant, Renault et Stellantis doivent prendre des engagements sur les volumes de production, les modèles et les plateformes qui correspondent à l'investissement que réalise la Nation française dans ce domaine. Notre stratégie est cohérente : accélérer, maîtriser l'intégralité de la filière et obtenir des volumes satisfaisants.

J'ajoute un point qui peut irriter : il faut protéger notre industrie face aux surcapacités chinoises. Nous ne parviendrons pas à résister sans rétablir un équilibre commercial entre la Chine et l'Europe. Les 26 autres États membres de l'UE doivent aussi le comprendre. Les normes environnementales strictes que nous imposons à nos constructeurs ont un coût et si ce dernier n'est pas facturé à l'entrée sur le marché européen, nous n'avons aucune chance de maintenir notre industrie. La compensation est indispensable. Produire de l'acier ou de l'aluminium décarboné, à Fos-sur-Mer ou à Dunkerque, nécessite l'installation de fours électriques, qui coûtent des milliards d'euros. Le coût plus élevé de l'acier ou l'aluminium sera répercuté sur ceux de la carrosserie et de la voiture. Cette voiture ne peut pas rivaliser commercialement avec des produits fabriqués dans d'autres pays, dans des conditions environnementales moins satisfaisantes.

Se protéger, c'est aussi assumer que les bonus versés pour l'achat d'un véhicule électrique ou d'une pompe à chaleur soient réservés aux biens qui respectent les règles environnementales les plus strictes. Je regrette que d'autres pays européens n'aient pas suivi cette politique.

Il s'agit de l'un des enjeux stratégiques pour l'industrie européenne dans les décennies à venir : si l'on ne rééquilibre pas les conditions de marché avec la Chine, l'industrie européenne disparaîtra, comme c'est déjà le cas avec le secteur de la chimie. Nous ne pouvons pas demander à nos industriels de supporter le coût environnemental sans garantir un équilibre commercial avec leurs concurrents.

Enfin, j'en viens à la feuille de paie. Les changements prévus prennent du temps parce que transférer la charge de l'émission des données de l'entreprise au portail national des droits sociaux prendra un peu de temps. La tâche du chef d'entreprise sera allégée.

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée. – En ce qui concerne le dispositif prévu par la loi Hamon, le mécanisme en place est trop lourd et freine les repreneurs, ce dont témoigne la faible proportion de transmissions aux salariés. Nous sommes ouverts à toute proposition qui pourrait enrichir les dispositions prévues.

Nous sommes également ouverts à vos suggestions sur la question des commissaires de justice.

Quant à l'article 12, il vise à simplifier les contraintes pesant sur les juges des référés et à supprimer le critère de grade, qui conditionne l'exercice de cette fonction, afin que ces juges soient plus nombreux.

Madame Poncet Monge, dire de ce texte qu'il est à la fois technique et politique n'est pas une insulte. Par ailleurs, il comprend de nombreuses mesures à destination des TPE et des PME : supprimer les formulaires Cerfa, faciliter l'accès à la commande publique en ligne, développer les visites de conformité, généraliser les rescrits et la médiation, réformer le droit des contrôles spéciaux, instaurer le « test PME », ouvrir la résiliation à tout

moment pour les assurances de dommages des professionnels, reconnaître le statut de tiers déclarant, alléger les obligations de la DAS 2, fournir des outils pour faciliter l'embauche, faciliter la création de groupements momentanés d'entreprises et simplifier les démarches des entreprises du bâtiment et des travaux publics – peu importe que nous empruntons la voie législative ou réglementaire, ces mesures s'adressent aux TPE et aux PME.

Monsieur Mérillou, nous sommes ouverts à considérer des mesures de simplification pour d'autres types de projets d'intérêt national majeur.

Mme Pascale Gruny. – Je suis parlementaire depuis vingt ans et j'ai vu passer de nombreux textes de simplification. Alors j'ai envie de vous dire : ne touchez à rien, ce sera pire après !

Je souhaite revenir sur la question des bulletins de paie, pour que vous ne pensiez pas que la critique ne vient que d'un côté de l'hémicycle. Le bulletin est déjà simplifié et je ne sais pas à quoi fait référence M. Le Maire quand il évoque 55 lignes. Par ailleurs, l'entreprise aura toujours besoin des informations qui figuraient sur le bulletin. Vous ne simplifiez rien, mais le coût en matière de maintenance informatique et d'expertise comptable sera certain. Enfin, en ce qui concerne le portail, la déclaration sociale nominative (DSN) permet déjà d'avoir accès à toutes les informations.

Dans le dossier de presse préparé par votre ministère sur le projet de loi, vous précisez que la disparition des formulaires Cerfa pourra passer par le fait de « supprimer purement et simplement la démarche », auquel cas, « l'information sera obtenue autrement ». Il faudrait alors veiller à ce que l'on puisse parler à de vrais interlocuteurs lorsqu'on contacte l'administration ; j'ai pu constater personnellement hier les carences en la matière en appelant le service des impôts, car personne n'a su me répondre.

M. Martin Lévrier. – J'évoquerai la course difficile que les entreprises doivent mener pour obtenir des subventions. Des entrepreneurs m'ont dit qu'ils pouvaient toucher jusqu'à 280 subventions pour un même produit. Quant à des dispositifs comme MaPrimeRénov', ils sont devenus bien trop compliqués pour que de petits entrepreneurs tentent d'en bénéficier. Le sujet mériterait un travail de réflexion et la simplification pourrait prendre la forme d'un guichet unique des subventions.

Vous avez présenté l'administration française comme l'une des meilleures du monde, mais elle est souvent perçue comme une police des polices. Ne devrait-on pas préférer le mot « conseiller » aux termes « contrôleur » et « inspecteur » ? Pendant la crise de la covid, l'administration s'est montrée beaucoup plus proche des entreprises et il faudrait poursuivre ce travail en modifiant certains mots.

J'en viens aux « tests PME » et aux évaluations annuelles. Pourrait-on aussi envisager une évaluation normative ou réglementaire des amendements votés ? Nous en concevons beaucoup et sommes parfois les pires constructeurs de la réglementation.

M. Hervé Reynaud. – D’abord, je souhaite que le texte final soit bien d’inspiration sénatoriale, car nous avons mené un travail de longue haleine sur le sujet.

Ensuite, j’évoquerai un regret. Il semble dommage que l’objectif de simplification ait été scindé, séparant, par exemple, les questions économiques de l’agriculture. Nous aurions pu évoquer aussi les collectivités territoriales et rapprocher l’administration déconcentrée et décentralisée de nos entreprises.

Vous avez dit avoir consulté des organisations professionnelles ; quel a été le périmètre de ces concertations ? Il était important de réintroduire les corps intermédiaires dans la réflexion.

Enfin, je souhaite revenir sur la facilitation de l’accès aux commandes publiques pour toutes les entreprises. Ces dernières doivent fournir les pièces administratives requises dès la phase de candidature ; il serait sans doute possible d’alléger cette procédure.

Mme Anne-Sophie Romagny. – Je souhaite évoquer les formalités administratives induites par la mise en conformité de nouvelles normes, qui menace la compétitivité des plus petites entreprises. En effet, celles-ci sont obligées de recruter pour se conformer à ces normes et les sommes importantes ainsi dépensées ne sont pas investies en recherche et développement (R&D) ni dans la production. Dans notre rapport d’information sur la directive CSRD, qui a été adopté par la délégation aux entreprises, Marion Canalès et moi avons formulé une proposition : l’extension aux entreprises du principe : « dites-le-nous une fois ». Compte tenu de la densité des informations demandées aux entreprises dans le rapport de durabilité de la CSRD, l’administration ne devrait pas avoir à demander de nouveau les éléments qui s’y trouvent. J’aimerais que cet exemple de simplification soit intégré au texte.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je remercie Mme Gruny pour sa mise en garde, mais il m’en faut plus pour me décourager ! Certes, la simplification est un travail difficile, notamment parce qu’il touche aux intérêts particuliers. À titre d’exemple, dans le cas de la CSNP, pour laquelle je m’en remets à votre sagesse, les parlementaires savent qu’ils devront cesser d’y siéger si elle devait être supprimée. La même chose se produit pour les agents de la fonction publique, qui redoutent une perte d’activité. La simplification crée de l’inquiétude et nécessite de la confiance. M. Lévrier le mentionnait de façon très juste, le conseiller doit prendre la place de la police des polices. Dans le cas de DAS 2, le contrôle est tel parce que le dispositif repose sur l’idée que tout chef d’entreprise est un fraudeur en puissance. Je pars du principe qu’il faut faire confiance et que les contrôles doivent permettre de sanctionner lourdement ceux qui trichent et abusent de cette confiance. Il s’agit d’un renversement complet : ne pas multiplier dès le départ les contrôles et la paperasse pour éviter toute fraude, et faire en sorte que la confiance soit le principe.

En ce qui concerne le guichet unique pour les subventions, il s'agit de l'une des réflexions que nous sommes prêts à ouvrir. Un tel dispositif serait utile et j'y suis favorable.

Pour le « test PME », nous proposons de reprendre le travail remarquable d'Olivier Rietmann. Cependant, il s'agit d'un débat politique lourd. En effet, cela suppose de faire confiance à des chefs de PME et de TPE pour juger d'un texte et de son impact sur la vie des entreprises. En second lieu, le secrétariat doit être assuré de manière interministérielle pour garantir l'efficacité de la procédure, ce qui est complexe.

Enfin, notamment sur la question du « test PME », ce texte est bien d'inspiration sénatoriale.

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée. – J'ai lancé à Bercy un groupe de travail, qui rassemble des avocats, des administrateurs et mandataires judiciaires, des philosophes et d'autres acteurs, pour réfléchir aux mots à poser sur les maux de nos entrepreneurs. M. Lévrier et tous ceux qui pourraient être intéressés sont invités à venir échanger. Je crois à l'importance des mots, notamment pour les entrepreneurs qui rencontrent des difficultés. Recevoir un courrier du tribunal pour une « liquidation » ne donne pas envie d'ouvrir sa boîte aux lettres et le déni constitue un problème, notamment pour les micro-entrepreneurs. Je voudrais proposer d'autres termes, ainsi que des procédures allégées et moins difficiles humainement, pour faire face à l'échec et au rebond. L'expérience des sénateurs nous serait utile en la matière.

Monsieur Reynaud, la consultation que nous avons organisée a duré plusieurs mois, a rassemblé 70 fédérations professionnelles, le Mouvement des entreprises de France (Medef), la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), l'Union des entreprises de proximité (U2P), mais aussi des acteurs sectoriels du bâtiment, du commerce, de l'industrie, de l'artisanat, du chiffre et du droit. Nous avons reçu 1 500 propositions et 33 000 citoyens et chefs d'entreprise ont participé en ligne, nous adressant 5 300 propositions.

Madame Romagny, le principe : « dites-le-nous une fois » est au cœur de l'article 2. L'administration détient déjà 80 % des informations qu'elle demande. L'article concernant la plateforme unique pour les marchés publics va aussi dans ce sens, puisqu'il suffira de donner son numéro Siret une fois pour avoir accès à l'ensemble des marchés publics disponibles.

Cette question est aussi au centre de nos préoccupations concernant la directive CSRD et je salue votre engagement sur le sujet. Nous avons décidé de prétester le « test PME » auprès des PME sur la CSRD, en réunissant quinze PME, qui ont appliqué les douze normes prévues par la directive. Nous n'avons pas constaté de rejet en bloc puisque 70 % des informations ne consistent pas à agréger des données quantitatives, mais à décrire la politique menée par l'entreprise, ce qui ne peut être noté ni sanctionné. De plus, un tiers des données paraissent compliquées ou très compliquées, ce qui signifie que

deux tiers d'entre elles sont assimilables par les PME. Un autre point important est apparu : la simplification doit aussi consister à éviter de demander plusieurs fois aux entrepreneurs des documents qui se ressemblent, sans être tout à fait les mêmes. À cet égard, nous avons veillé à ce qu'il y ait convergence entre les demandes liées à la CSRD et à l'indicateur climat de la Banque de France.

M. Rémy Pointereau, président de la commission spéciale sur le projet de loi de simplification de la vie économique. – Nous avons encore beaucoup de travail. Il nous faut arrêter la surtransposition européenne, faire mieux en matière de dérogation des préfets et étudier de plus près la proportionnalité des lois, ainsi que la différenciation en fonction du nombre de salariés.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous avez évoqué la suppression de certains comités et de certaines commissions. Chiche ! Mais alors, il faudra aussi travailler à la suppression d'un certain nombre d'agences, qui coûtent très cher à notre pays.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition d'organisations syndicales patronales

(Jeudi 16 mai 2024)

M. Rémy Pointereau, président. – Mes chers collègues, nous procédons cet après-midi à l'audition des partenaires sociaux sous forme de deux tables rondes.

La première rassemble une partie des organisations patronales, les contraintes d'agenda nous ayant conduits à proposer à l'Union des entreprises de proximité (U2P) et à la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de les entendre mercredi prochain.

Nous sommes donc heureux de recevoir : pour le Mouvement des entreprises de France (Medef), M. Thierry Mallet, co-président de la commission simplification et réforme de la sphère publique du Medef, président de Transdev et du Groupement interprofessionnel du transport et de la logistique, et M. Stéphane Dahmani, directeur adjoint à la direction économie du Medef ; pour l'Association française des entreprises privées (Afepe), Mme Stéphanie Robert, directrice générale et Odile de Brosses, directrice des affaires juridiques ; enfin, pour la Fédération française du bâtiment (FFB), son président, Olivier Salleron.

Mesdames, messieurs, le projet de loi de simplification de la vie économique que nous devrions examiner en séance le 3 juin est présenté comme ayant fait l'objet d'une large concertation avec les entreprises : vous nous direz si tel a bien été le cas. Il entend s'inscrire dans une démarche où la simplification serait la règle.

Malgré le peu de temps qui nous est imparti pour procéder aux consultations – notre commission spéciale a été mise en place le 7 mai –, nous avons pu entendre Bruno Le Maire et Olivia Grégoire, et procéderons à des auditions de terrain afin de recenser les difficultés que peuvent notamment rencontrer les entreprises rurales. Nous acceptons donc de nous engager dans cette démarche de simplification. Cependant, nous avons des interrogations sur les mesures qui nous sont proposées : certaines sont très précises ; d'autres sont pleines de bonnes intentions, mais très floues – comme les demandes d'habilitation faites par le Gouvernement ; d'autres, enfin, semblent d'abord politiques et pas forcément simplificatrices, telles que celle qui concerne le bulletin de paie.

Il est donc important pour nous de recueillir l'avis des premiers concernés sur la démarche et sur le contenu du projet de loi.

M. Thierry Mallet, co-président de la commission simplification et réforme de la sphère publique du Medef, président de Transdev et du Groupement interprofessionnel du transport et de la logistique. – Merci de nous auditionner dans le cadre de ce projet de loi. Nous avons effectivement participé à son élaboration en faisant remonter, au niveau du Medef, un certain nombre d'interrogations du terrain et en formulant environ 80 propositions, qui ont été en partie reprises.

Selon nous, ce projet de loi ne constitue que la première brique d'un édifice plus global. Nous sommes en effet confrontés à une inflation normative, le volume de la loi ayant quasiment doublé entre 2002 et 2022, avec un nombre de mots contenus dans les textes en vigueur qui est passé de 22 millions à 46 millions pendant cette période. Un tel empilement ne facilitant pas la vie des entreprises, nous appuierons toute démarche permettant de supprimer des réglementations obsolètes, contradictoires et inutiles ou de réduire les délais, en s'assurant que l'administration réponde dans le temps imparti – que sa réponse soit négative ou positive. De la même manière, tout ce qui permettra de numériser un certain nombre de procédures et de supprimer des certificats nous agréera. La vie des entreprises sera également facilitée si l'on renverse la charge de preuve et si c'est à l'administration qu'il revient de démontrer que l'entreprise a commis une erreur.

Un point essentiel a trait au flux normatif : il conviendrait de mieux évaluer l'impact réglementaire et de procéder à des expérimentations avant de généraliser telle ou telle mesure, en prenant le temps de la norme afin d'éviter les erreurs et de décrédibiliser la loi. Des normes fiables, solides et applicables seront d'autant plus nécessaires dans le cadre de la transition énergétique. Cet aspect, essentiel à nos yeux, apparaît dans le test petites et moyennes entreprises (PME), mais il faudra probablement adopter une approche plus globale dans le travail d'évaluation en amont.

Comme je l'indiquais précédemment, toutes les mesures proposées pour simplifier la vie des entreprises vont dans le bon sens, qu'il s'agisse de supprimer des formulaires Cerfa, de ne demander l'information qu'une fois, d'alléger la DAS 2 ou encore de faciliter l'accès à la commande publique pour les petites entreprises. Dans ce domaine, il ne faudra d'ailleurs pas s'arrêter au prix et prendre en compte les aspects environnementaux ou ayant trait à la proximité locale.

Par ailleurs, la réduction de certaines contraintes paraît nécessaire : je rappelle que des peines pénales sont prévues pour la non-communication de certains documents, ce qui semble excessif au regard de ce que pratiquent nos voisins européens. Dans le même registre, les mesures d'accélération des implantations d'entreprises seront bienvenues compte tenu de la forte concurrence avec les autres pays européens, ce qui n'empêchera pas le débat. Le zéro artificialisation nette (ZAN) génère une réelle contrainte : nous éprouvons des difficultés à trouver des terrains et à transformer les friches, alors que tout ce qui contribuera à accélérer la relocalisation des activités en France nous permettra de mieux contrôler les émissions. Je précise, sur ce point, que le réel enjeu consiste à mesurer notre empreinte, et non pas les émissions. Enfin, il nous paraîtrait utile de favoriser l'implantation de *data centers*, car il s'agit d'un élément clé de souveraineté.

Ensuite, la programmation d'une loi annuelle de simplification nous semble être une bonne idée. Plus globalement, nous serons très attentifs à la

fabrique de la loi : les propositions actuelles ne permettront de maîtriser que les projets de loi, et non les propositions de loi ni les amendements. Toute une partie du domaine normatif ne sera donc pas intégrée au test PME, que nous souhaiterions voir davantage centré sur les impacts économiques globaux. Un comité permanent pourrait permettre d'associer les entreprises, d'autant que les sujets à traiter sont plus complexes que par le passé. Il est important d'avancer à la bonne vitesse et de suivre, dans ces circonstances, l'adage « nous sommes pressés, ralentissons » : vouloir aller trop vite n'apporte pas la garantie d'avoir la meilleure loi.

Mon dernier point portera sur le bulletin de salaire, dont la complexité résulte d'une accumulation de normes, chacune des lignes ayant sa justification. Vouloir le simplifier en faisant disparaître des lignes revient à mettre la poussière sous le tapis. Ne plus mentionner la contribution versée par l'entreprise empêchera les collaborateurs de comprendre les différents coûts. Selon nous, cette mesure est artificielle : mieux vaudrait réfléchir à une simplification ou à une unification des différentes taxes présentes sur le bulletin de salaire.

Mme Stéphanie Robert, directrice générale de l'Association française des entreprises privées (Afed). – Je vous remercie de nous donner l'opportunité d'évoquer ce sujet majeur. Je partage en tout point l'intervention de mon collègue du Medef, et souligne que la démarche engagée a été très contributive. Si une attention particulière a été accordée aux PME et aux très petites entreprises (TPE), l'Afed, qui représente les grandes entreprises, est préoccupée par l'ensemble du tissu économique français et voit d'un œil favorable cette démarche de simplification.

Il nous semble essentiel de distinguer le stock et le flux. Le stock peut être géré par des lois d'habilitation : pour certains aspects, il faut se donner le temps d'une rédaction plus approfondie, tout en s'assurant d'une relative rapidité des délais. La complexité de la réglementation représente un enjeu de compétitivité et d'attractivité pour les entreprises, s'y attaquer de manière durable est indispensable. De nombreux pays européens, dont le Royaume-Uni et l'Allemagne, s'y sont attelés par le passé, avec de réels effets. Nous devons accomplir un travail collectif important en la matière.

Ensuite, le flux normatif reste une préoccupation considérable, le législateur français n'en étant pas la seule source puisque le législateur européen y contribue également. Portons collectivement ce message à l'occasion des élections européennes : le Medef et les organisations patronales l'ont fait, mais je crois que la représentation nationale doit aussi s'intéresser à ce sujet alors que nous avons été, ces dernières années, confrontés à un véritable flot de réglementations folles. Le prochain mandat doit être l'occasion de réguler un certain nombre d'obligations.

Au reste, lorsqu'une réglementation européenne vient s'ajouter à un domaine dans lequel la France était en avance – tel était le cas en matière de reporting extrafinancier –, il importe de « nettoyer » les dispositions et de

redonner de la cohérence aux règles : nous ne pouvons pas absorber à la fois le stock et le flux sans un travail d'harmonisation, quitte à accepter, peut-être, de revenir sur une série de spécificités et de dispositions françaises.

Enfin, je m'associe au propos de M. Mallet sur le bulletin de salaire et invite à la prudence par rapport à cette proposition dans la mesure où elle soulève des enjeux essentiels de compréhension du financement de notre système de protection sociale. Ne masquons pas la réalité du sujet alors que nos concitoyens ont besoin d'éducation financière et sociale : trop simplifier nous expose au risque de passer à côté des vrais enjeux.

M. Olivier Salleron, président de la Fédération française du bâtiment (FFB). –Je rappelle que je fais également partie du comité exécutif du Medef. Le secteur du bâtiment, qui regorge de normes et de réglementations, est exposé en permanence à une forte instabilité normative, ce qui le contraint à rester agile. Nous avons accueilli avec joie le lancement de ce chantier de simplification et avons fait de nombreuses propositions.

Au niveau de la construction, la France applique les normes environnementales les plus élevées au monde depuis l'entrée en vigueur de la RE 2020 le 1^{er} janvier 2022. Aucun pays au monde n'applique des normes de construction aussi vertueuses, ce qui est à la fois un motif de fierté et une source d'augmentation des coûts. Nous avons malheureusement été confrontés à une série de crises depuis quatre années, qu'il s'agisse du covid ou de la crise des matériaux et de l'énergie, qui ont surenchéri les coûts de construction de 25 %.

Particulièrement demandeur de simplification, le bâtiment a contribué au débat par des propositions, quand bien même cette réforme de simplification ne nous permettra pas de sortir de la récession qui a gagné le secteur. Après une relance assez forte qui avait permis d'employer 120 000 salariés supplémentaires depuis la fin de la crise du covid, je dois malheureusement vous annoncer que la complexification des normes et le détricotage de MaPrimRénov' – un excellent dispositif, que j'ai toujours défendu – a entraîné, depuis le 1^{er} janvier 2024, une diminution de 65 % du nombre de dossiers mobilisant cette prime par rapport à l'an dernier, ce qui est une véritable catastrophe pour nous.

Parmi les mesures à saluer figure l'obligation pour les personnes publiques autres que les collectivités territoriales de déposer leurs appels d'offres sur la Plateforme des achats de l'État (PLACE). D'autres mesures non législatives sont également bienvenues, dont la réponse à des appels d'offres au simple moyen d'un Siret : en 2024, à l'heure du numérique, je pense que l'administration est capable de l'utiliser pour décliner toutes les attestations et qualifications requises.

Par ailleurs, la réduction des délais de paiement et des délais cachés demeure une préoccupation essentielle dans nos métiers : continuons à les

combattre, car nous pouvons encore gagner en efficacité sur ce point, même si Bruno Le Maire et son administration y sont tout à fait favorables.

Pour les TPE-PME, le relèvement des avances avant travaux à hauteur de 30 % est une très bonne chose, car il fournit un bonus de trésorerie qui permet d'acheter les matériaux avant de pouvoir facturer, parfois plusieurs mois après. Parallèlement, la proposition d'une retenue de garantie à 3 % - contre 5 % actuellement, en général - est pertinente, même si elle aurait pu être ramenée à zéro pour les petits travaux, car elle ne représente dans ce cas que quelques centaines ou quelques milliers d'euros, ce qui n'en fait pas un moyen coercitif pour empêcher des abandons de chantiers.

J'en viens à l'article 5, relatif à l'unification et à l'accélération des contentieux. Si le règlement amiable des litiges est une bonne mesure, il faudra cependant s'assurer que les contrats privés ne seront pas soumis aux mêmes règles que les contrats publics selon lesquelles le juge administratif est compétent pour la partie concernant la passation et le juge judiciaire compétent pour la partie relative à l'exécution. Les tribunaux sont déjà suffisamment engorgés et relever de deux juridictions reviendrait à complexifier la situation. Nous sommes donc assez dubitatifs sur cet article.

Quant à l'article 11, la FFB est éminemment favorable à la réforme des contrats spéciaux, qui incluent le louage d'ouvrage et le contrat de construction de maison individuelle. Le diable se cachant dans les détails, nous apprécierions d'être associés à l'écriture finale, après avoir participé aux travaux initiés par la direction des affaires juridiques (DAJ) de Bercy.

S'agissant de l'article 16 et des dérogations au code de la commande publique afin de favoriser l'implantation d'usines et de projets de transition énergétique, des mesures dérogatoires sont prévues dans différents domaines - installations d'éoliennes, réseaux haut débit -, le secteur du bâtiment étant très engagé dans l'aménagement du territoire. En revanche, l'acheteur pourrait, par dérogation au code de la commande publique, décider de ne pas allotir, c'est-à-dire de recourir à une entreprise générale et à un marché unique, ce qui va à l'encontre des intérêts des TPE, PME et artisans du bâtiment. Si la mesure peut se justifier pour des marchés d'envergure présentant des contraintes particulières, l'allotissement favorise en effet l'accès des TPE, PME et artisans à la commande publique. Ces catégories figurent parmi nos effectifs, aux côtés des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et des groupes tels qu'Eiffage, Bouygues ou Vinci : nous défendons donc tout le monde.

Sur un autre point, le sous-traitant du titulaire du marché pourrait, par dérogation, renoncer expressément au bénéfice du paiement direct. Cette mesure est incompréhensible, car on ne voit pas quel intérêt il y trouverait, et constitue une source de complexification contractuelle pour les PME et TPE : protégeons-les.

Nous sommes en revanche favorables à l'article 20, qui permet de déroger au plan local d'urbanisme (PLU) afin de contribuer au déploiement des pompes à chaleur et des panneaux photovoltaïques, tout comme à l'article 24, relatif au régime de baux commerciaux, qui instaure un principe de paiement mensuel du loyer pour tout preneur qui en a fait la demande : certains de nos adhérents sont preneurs et bailleurs, c'est parfait.

L'article 26, ensuite, remplace le système d'autorisation par un système de déclaration pour la réalisation des travaux dans certains établissements recevant du public (ERP) afin de simplifier les travaux à l'intérieur des magasins situés dans l'enceinte de grands centres commerciaux. La mesure est bienvenue.

Nous portons également une série de propositions et d'amendements sur l'ensemble du texte. Bruno Le Maire a promis la fin de tous les Cerfa : peut-être faudrait-il commencer par le formulaire relatif à la TVA réduite, car les clients se trompent souvent en le remplissant, ce qui génère des problèmes et donc des délais cachés, alors qu'une mention sur le devis pourrait suffire. De la même manière, le Cerfa attestant le respect des règles de construction par le maître d'ouvrage fait doublon : simplifions.

Nous préconisons également, depuis un certain temps, le passage d'un régime de permis de construire à un permis déclaratif en zone d'activité commerciale et en lotissement soumis à permis d'aménager. Hormis quelques compliments, nous n'avons pas obtenu de réponses pour le moment.

En matière d'urbanisme, le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables prévoit de réduire drastiquement le délai encadrant le recours gracieux dont disposent les voisins pour demander au maire de retirer un permis délivré, au motif qu'il serait illégal. Ledit recours ne suspendrait plus le délai dont disposent les voisins pour attaquer les permis de construire auprès des tribunaux administratifs : la proposition avait déjà été émise par la commission Rebsamen et il faut désormais la mettre en œuvre, afin de mettre un terme à délai de recours abusif.

Il faudrait favoriser, par ailleurs, la densification des zones pavillonnaires et commerciales existantes, et généraliser le permis d'aménagement multisites pour des projets complexes. De surcroît, il conviendrait d'adapter l'objectif ZAN à la réindustrialisation, non seulement pour les usines, mais également pour les logements, cette contrainte bloquant de nombreuses communes rurales.

En conclusion, un nouveau travail sur les délais de paiement des acteurs publics est annoncé, ce qui nous satisfait, car nous devons être payés rapidement pour le travail effectué : certaines régions le font, d'autres n'effectuent leur règlement que trois mois après. Enfin, comme je l'ai déjà évoqué, le relèvement de 30 % de l'avance minimum sur les marchés de travaux et de collectivités favorisera nos trésoreries alors que nous nous préparons à affronter plusieurs années de crise.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je suis un peu surprise par vos remarques sur la simplification du bulletin de paie, pensant que vous étiez à l'origine de cette demande. Le ministre de l'industrie nous a parlé de 55 lignes, ce qui m'a amenée à examiner un bulletin de salaire, qui en compte plutôt une vingtaine. En tout état de cause, les entreprises devront toujours calculer les mêmes éléments : il semble donc s'agir non pas d'une opération de simplification, mais d'une annonce à visée politique, voire idéologique.

Comme vous l'avez indiqué, les salariés doivent pouvoir comprendre les différents coûts, ainsi que les prestations contributives. Si les droits socialisés – ou différés – font bien partie de vos coûts, il s'agit d'abord de droits. En en faisant figurer qu'un seul bloc de cotisations, on prend le risque de développer, à l'instar des impôts, une allergie à la cotisation, puisqu'apparaîtrait seulement un retrait, dénué de sens. Je me réjouis donc de vous entendre vous interroger sur l'utilité de cette mesure.

Notre groupe est pour sa part intéressé par le maintien d'une ligne spécifique « exonérations, écrêtements et allègement de cotisations », alors qu'il est question, dans le cadre de cette démarche de simplification, de faire apparaître votre contribution nette desdites exonérations. Pour différentes raisons, dont une interrogation relative à l'efficacité et à l'efficience de ces allègements, nous pensons que cette ligne devrait continuer à figurer sur le bulletin. Avez-vous un avis sur ce point ?

Enfin, quelle est votre opinion sur le délai de deux mois fixé par la loi Hamon du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire ? Ce délai prévu pour informer les salariés a-t-il entravé la vente de certaines entreprises ?

Mme Stéphanie Robert. – Le sujet des exonérations et allègements de charges dépasse l'enjeu de la simplification pour rejoindre celui de la compétitivité et de l'attractivité des entreprises françaises. Si un débat doit s'ouvrir sur l'efficacité de ces dispositifs, il devra être très documenté : identifier ce dont on parle est toujours une bonne chose, et ne faire apparaître qu'une contribution nette ne serait pas forcément adéquat.

Sur le fond, nous sommes évidemment très favorables à ces dispositifs, même si le terme d'« allègements » crée toujours une ambiguïté. Pour rappel, les allègements renforcés ont pris la suite du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice). Ces dispositifs sont pour nous cruciaux : le coup de rabot qui a été porté l'année dernière au travers de l'absence d'indexation sur l'évolution du Smic porte un coup très dur aux emplois qualifiés dans l'industrie, envoie un mauvais signal par rapport à l'industrialisation à plus forte valeur ajoutée dont nous avons besoin pour l'avenir et résulte probablement d'une analyse erronée de l'impact du coût du travail dans notre pays. Supprimer des allègements entraîne une augmentation du coût du travail.

M. Olivier Salleron. – Nous serions favorables à une réduction du délai prévu par la loi Hamon de deux mois à un mois, car il a pu être un frein à la transmission de certaines entreprises. Quelle que soit leur taille, de nombreuses sociétés vont être transmises dans notre secteur : mieux vaut que ce processus soit rapide.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Au-delà d'une diminution du délai, la disposition pourrait même être annulée.

M. Olivier Salleron. – Nous n'avions pas milité en faveur de cette loi à l'époque. Une suppression de cette obligation nous conviendrait.

Mme Stéphanie Robert. – Les grandes entreprises ne sont pas directement concernées par ce dispositif conçu pour favoriser la reprise des entreprises par les salariés, mais je doute que ce type d'information obligatoire l'encourage dans la pratique. Nous n'avions pas non plus soutenu ce dispositif, qui est à la fois une fausse réponse et une source de blocages potentiels. Il est cependant malaisé de citer des exemples dans lesquels ce délai a posé problème, car les facteurs entravant une transmission peuvent être multiples.

M. Pierre Barros. – Ayant travaillé pendant vingt ans dans une agence d'architecture, je suis assez sensible aux propos concernant le bâtiment. Je me souviens que la dernière loi de simplification avait ajouté de la complexité, notamment sur la question des permis de construire. Comme tous les participants, nous serons très attentifs à ce que l'actuelle démarche de simplifications évite un tel écueil.

Certaines expériences passées ont permis des simplifications du côté des services de l'État, dont la dématérialisation, par le biais de systèmes tels que Chorus : ont-elles été efficaces ? Assez complexe en termes de dialogue entre les entreprises et les collectivités, ledit système a pu être utilisé de manière assez variable et pas nécessairement adaptée aux partenaires. Si ce dossier est très technique, il peut engendrer, au quotidien, un nombre d'heures de travail incommensurable.

Le texte qui nous est présenté comporte une trentaine d'articles et introduit une notion de dérogation à la règle, ce qui m'interroge fortement, une fois encore du point de vue de l'efficacité de la simplification. En effet, introduire une dérogation revient souvent à complexifier et à fragiliser un texte, et on peut redouter qu'elle rajoute du travail, notamment dans le cadre de recours. Qu'en pensez-vous ? Ne faudrait-il pas bannir le terme de « dérogation » de l'ensemble du texte ?

M. Thierry Mallet. – La mise en place de Chorus a été difficile dans un premier temps, mais la situation s'est ensuite améliorée, au bénéfice d'une simplification de la vie des entreprises. En revanche, le déploiement du guichet unique fait office de contre-exemple, car il a débouché sur un bel échec faute de préparation suffisante, démontrant à nouveau qu'il ne faut pas se

précipiter en matière de simplification. À l'inverse, le prélèvement à la source, qui avait suscité des inquiétudes, a été déployé sans difficulté majeure.

Je n'ai pas d'avis particulier sur la dérogation : elle peut être utile dans certains cas, pour accélérer des procédures, mais elle peut aussi créer des risques en ouvrant la porte à des recours. Il conviendrait d'examiner précisément la nature des dérogations avant de les éliminer systématiquement.

M. Stéphane Dahmani, directeur adjoint à la direction économie du Medef. – Il faudrait peut-être envisager de réserver ces dérogations à des secteurs jugés stratégiques pour notre souveraineté. Comme le rappelait l'Afep, nous agissons dans un cadre mondial exigeant en termes de compétitivité. Dans un contexte où l'intelligence artificielle joue un rôle de plus en plus important, nous nous félicitons des dispositions relatives aux *data centers* et aux projets énergétiques, qui s'inscrivent dans le prolongement de la loi relative à l'industrie verte et convergent avec le texte européen Industrie zéro émission nette (*Net Zero Industry Act*). Nous devons nous assurer de la cohérence entre les volets français et européens afin d'être compétitifs et attractifs sur la scène internationale.

M. Pierre Barros. – Certains projets emblématiques et structurants ont débouché sur des expériences malheureuses, avec l'installation de zones à défendre (ZAD) par exemple. Même après avoir coché toutes les cases de la légalité et de la procédure, l'acceptabilité par la population a pu faire défaut : si des projets tels que l'implantation de *data centers* – intéressants d'un point de vue stratégique et souverain – venaient à être mis en place par le biais de dérogations dans des endroits qui ont d'autres vocations, ils pourraient être d'autant plus contestés par des mouvements citoyens. J'évoquais ce risque à titre de précaution.

Mme Odile de Brosses, directrice des affaires juridiques de l'Afep. – Censé simplifier la vie des entreprises, le dispositif du guichet unique n'est toujours pas au point. Plusieurs entreprises nous ont indiqué que certaines formalités nécessitaient plus de 200 heures de travail, et nous travaillons avec l'administration afin de corriger les défaillances du système le plus rapidement possible. Le temps presse dans la mesure où les autres dispositifs tels qu'Infogreffe fermeront à la fin de l'année.

Mme Stéphanie Robert. – Ce projet de loi nous conduit à une réflexion de nature culturelle plus que législative. Loin d'une opposition qui serait la pire des choses, il nous faut trouver des moyens pour accélérer dans un monde en mutation rapide et nous inscrire, dans la durée, dans une logique de co-construction. Nous avons ainsi progressé sur le guichet unique, l'administration ayant accepté d'écouter les problèmes signalés par les entreprises et leurs propositions pour y remédier : j'y vois une forme de maturité, car travailler de concert est essentiel.

Dans le même ordre d'idées, nous sommes prêts à ouvrir nos entreprises dans le cadre des stages de vérificateurs de divers horizons : nous ne serons pas forcément d'accord *in fine*, mais nous saurons mieux échanger et comprendre les problématiques existant de part et d'autre. Cette évolution culturelle me semble très importante.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je souhaiterais revenir sur l'unification du contentieux de la commande publique. J'ai cru comprendre que vous étiez d'accord, malgré la réserve que vous avez soulevée au sujet de quelques entreprises.

M. Thierry Mallet. – En effet, lorsque la partie liée à l'appel d'offres est traitée différemment de l'exécution du marché.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Le Conseil d'État a fait une remarque à ce sujet : « il convient de ne pas surestimer les avantages de la mesure en termes de simplification pour les entreprises, car elle peut à son tour soulever des interrogations ou complications pour les acheteurs et leurs cocontractants ». Qu'en pensez-vous ?

M. Thierry Mallet. – La partie du marché lié à la commande relève du droit administratif et celle liée à son exécution du droit commercial. Qu'un marché relève de deux juridictions est susceptible d'engendrer de réelles difficultés.

Ce projet de loi pourrait être l'occasion de promouvoir le droit à l'expérimentation, auquel nous sommes très favorables. Avec l'expérimentation, on regarde si la mesure fonctionne et on se donne le droit de revenir en arrière, le cas échéant. Pourquoi penser qu'un texte élaboré en quelques semaines puisse contenir la solution à tous les problèmes ? Le Conseil d'État lui-même n'a pas eu le temps d'évaluer ce texte.

Les tribunaux administratifs rendent leur jugement dans des délais très longs. Ils sont bien sûr compétents en droit administratif, peut-être moins lorsqu'il s'agit d'aborder des domaines techniques, notamment en cas de contentieux sur un chantier : en ce cas, le tribunal de commerce est plus efficace.

Faisons évoluer notre culture juridique : il faut examiner l'impact des textes avant leur entrée en vigueur et promouvoir l'expérimentation. Ainsi, la loi gagnera en qualité. Pourquoi ne pas envisager que des dispositions soient adoptées de manière temporaire ou qu'elles puissent être réversibles ?

M. Rémy Pointereau, président. – Je vous rejoins totalement. Le Gouvernement est responsable de la situation, mais nous le sommes aussi, nous, les parlementaires. Mais nos concitoyens demandent pour leur part toujours plus de norme... L'application du principe de précaution, défini par le Conseil constitutionnel, a elle-aussi amplifié le phénomène.

Nous consacrons beaucoup de temps à la question de la simplification au sein de la délégation aux collectivités territoriales. Les études d'impact sont

parfois faites à la va-vite et ne sont pas toujours objectives ou indépendantes – souvent, l’objectif est de rendre le texte conforme…

Nous avons envisagé la solution de clauses « guillotine » : les nouvelles dispositions sont testées durant trois ou quatre ans, puis elles sont abandonnées si elles ne fonctionnent pas.

La différenciation et la proportionnalité sont d’autres pistes : les normes pourraient varier selon le nombre de salariés dans les entreprises, à l’instar des dispositions applicables aux communes, différentes selon le nombre d’habitants.

M. Olivier Salleron. – Tout le monde s’accorde à reconnaître l’utilité de l’étude d’impact, de la planification, de l’expérimentation ou des clauses « guillotine ». Mais, dans la réalité, nous en sommes encore loin.

Mme Stéphanie Robert. – Les études d’impact doivent aborder les conséquences économiques du projet, mais surtout sa faisabilité et le rapport coût-bénéfice. Les intentions de normalisation sont louables, mais quels en sont les effets concrets dans la vie quotidienne des entreprises ? Ces dernières ont trop souvent l’impression que les problèmes sont abordés en silos, sans penser aux moyens de les résoudre ; cela devient infernal.

Certes, une grande entreprise peut affecter des moyens à la gestion des normes, mais ce sont autant de personnes en moins au service de son développement et de sa croissance.

M. Rémy Pointereau, président. – Les études d’option, également appelées études d’opportunité, sont intéressantes : elles permettent de déterminer si un texte est réellement utile avant le lancement du processus législatif.

M. Thierry Mallet. – L’étude d’impact suppose un travail préalable. J’évoquerai l’exemple de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Le coût de la tonne de CO₂ n’avait pas été évalué ; or celle-ci varie selon les secteurs industriels, de 50 euros à 1 000 euros la tonne. Pourtant, chiffrer l’impact d’une mesure est primordial. Si l’objectif consiste à décarboner le plus possible, il faut commencer par prendre les mesures les plus simples, qui coûtent aussi le moins cher. Ce n’est que dans un deuxième temps qu’il faut s’attaquer aux cibles plus complexes.

Il faut non pas établir un catalogue des mesures les plus séduisantes, mais retenir les mesures les plus efficaces. Nous souhaiterions tous supprimer les passoires thermiques. Mais les premières normes à prendre, ce sont les plus efficaces, celles qui permettent de réaliser 80 % des objectifs. Cette dimension économique manque cruellement dans beaucoup d’études. Si l’on veut faire beaucoup, il faut commencer par ce qu’il y a de moins cher.

M. Christophe Chaillou. – Je partage les propos de M. Mallet. En tant que nouveau sénateur, je suis frappé par l’inflation législative, sans parler des délais très courts que l’on nous impose pour examiner ce texte fourre-tout.

Vous avez raison, monsieur Mallet : édicter des normes mérite de prendre tout le temps nécessaire. Or c'est de moins en moins le cas.

Les tests PME nous ont été présentés comme l'alpha et l'oméga de la simplification. Mais comment améliorer ce dispositif ?

Nous avons tous dénoncé les errements de MaPrimeRénov' : cela montre à quel point disposer de normes stables est important. Vous avez évoqué une baisse de 65 % des dossiers présentés depuis janvier. Les récentes modifications apportées au dispositif sont-elles de nature à freiner cette tendance ?

M. Olivier Salleron. – MaPrimeRénov' est emblématique de la complexité des règlements ou des mesures votées en novembre lors des projets de loi de finances, que l'on nous demande d'appliquer à nos clients le 1^{er} janvier de l'année suivante.

La dernière mouture du dispositif prônait des rénovations globales, avec un rôle accru des accompagnateurs Rénov'. C'est une très bonne chose : nous l'avions nous-mêmes demandé. Mais il n'y avait même pas un tiers des effectifs nécessaires sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi de nombreux dossiers n'ont pas été traités. Ainsi, 11 000 rénovations globales ont été menées sur les 200 000 prévues, soit seulement 6 % de l'objectif assigné par le ministère de la transition écologique. Voilà l'exemple d'une mesure décidée sans étude d'impact, sans planification, sans expérimentation. Pourtant, la version antérieure de MaPrimeRénov' fonctionnait plutôt bien – en tout cas bien mieux que les dispositifs précédents. À partir du 1^{er} janvier dernier, pour isoler un mur ou changer une fenêtre, il fallait installer une pompe à chaleur en remplacement de la chaudière, même si cette dernière avait moins d'un an. Je vous laisse imaginer le surcoût pour les particuliers, bien que les montants des aides sont importants – il faut le reconnaître.

Face à cette situation, M. Béchu nous a convoqués en urgence pour trouver une solution. Le 15 février, nous avons formulé des propositions, qui correspondaient peu ou prou à la version de MaPrimeRénov' en vigueur l'année dernière, mais la mesure est entrée en vigueur seulement hier. Les artisans ont dû faire patienter leurs clients pour valider les devis, afin que ceux-ci puissent prétendre aux subventions : c'est catastrophique.

Pour le projet de loi de finances pour 2025, le Gouvernement envisage de revenir à la situation en vigueur au 1^{er} janvier 2024. C'est incompréhensible : on revient à la situation que nous avons dénoncée. J'espère que nous disposerons d'accompagnateurs Rénov' en nombre suffisant cette fois... On voit les résultats de cette politique : le nombre de constructions neuves a diminué de 40 % et le secteur du bâtiment a perdu 23 000 équivalents temps plein durant le premier trimestre. C'est décevant, au vu de tous les travaux qui pourraient être engagés pour améliorer l'isolation des bâtiments.

M. Thierry Mallet. – Souvent, on distingue les PME et les grandes entreprises. Mais prenons garde à ne pas créer deux mondes complètement

étanches. À cet égard, l'application de la directive *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) présente de réelles difficultés. Cette réglementation européenne ne s'applique théoriquement qu'aux grands groupes : les petites entreprises locales ne sont pas concernées. Mais si celles-ci veulent travailler avec un groupe sur un chantier plus important, elles seront obligées de s'y conformer – la directive européenne les contamine, en quelque sorte.

Les tests PME sont un premier pas dans la bonne direction. Mais le chemin de la simplification est un travail de longue haleine, sans parler de la surtransposition systématique des règles européennes.

Au-delà des tests PME, il faut développer les tests économiques, pour examiner l'impact des décisions sur les émissions de CO₂, par exemple. Ceux-ci permettront de déterminer si les décisions projetées amélioreront réellement l'attractivité de l'entreprise. À l'heure actuelle, l'enjeu économique est un angle mort de nombreuses lois. Les parlementaires devraient recueillir l'avis des entreprises avant de voter les textes qui les concernent. C'est une étape indispensable pour améliorer la qualité de la loi. Mieux vaut faire moins de lois, mais des lois de meilleure qualité, à l'heure où la norme est indispensable, compte tenu des enjeux environnementaux. Il faut voter des normes que l'on sera en mesure de respecter. Le retour en arrière serait la pire de situations : nous tous, parlementaires et professionnels, serions décrédibilisés. Il faut prendre du temps : mieux vaut une norme efficace durant trente ans plutôt que durant quinze jours.

M. Stéphane Dahmani. – Le Medef s'interrogeait sur la pertinence de publier une liste annuelle des surtranspositions, qui coûtent chaque année près de 80 milliards d'euros aux finances publiques.

M. Antoine Portelli, directeur de mission au sein de la direction des affaires publiques du Medef. – Le 7 novembre 2018, le Sénat avait adopté un projet de loi portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français, mais celui-ci n'a jamais été examiné par l'Assemblée nationale. Certaines dispositions de ce texte pourraient sans doute être utilement réutilisées.

Mme Odile de Brosses. – Une circulaire a été publiée récemment à ce sujet : le Premier ministre doit désormais donner son accord en cas de surtransposition.

Mme Stéphanie Robert. – Nous avons des propositions à vous faire en la matière, notamment dans le domaine du droit des sociétés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Nous sommes preneurs de vos remarques, mais il faut nous les transmettre rapidement, compte tenu des délais contraints qui s'imposent à nous.

M. Rémy Pointereau, président. – Messieurs Mallet et Salleron, vous avez évoqué tout à l'heure le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui étudie l'impact des textes avant leur examen par le Parlement.

Malheureusement, le Conseil, présidé par Gilles Carrez, dispose de peu de moyens et est souvent contraint de travailler dans l'urgence, quelques jours avant la séance publique. Pourtant, leur travail est intéressant. Qu'en pensez-vous ?

J'en viens aux recours abusifs, qui constituent un problème réel lorsque des entreprises souhaitent s'implanter. Comment en réduire le nombre ? Dans certains pays, une caution est exigée pour déposer un recours.

Mme Stéphanie Robert. – Nous n'avons pas de solution juridique prête à l'emploi. Cela dit, la transparence et l'intérêt à agir sont des sujets majeurs.

Le Sénat a mené un travail intéressant lors de l'examen de la proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe, en cours d'examen par le Parlement. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale élargit considérablement la notion d'intérêt à agir – ce n'est pas un problème en soi. En revanche, il ne prévoit aucune transparence sur les porteurs de l'action de groupe : c'est très dangereux.

M. Thierry Mallet. – Nous avons eu l'occasion d'entendre Gilles Carrez lors d'une réunion de la commission simplification et réforme de la sphère publique du Medef. Selon lui, l'action du CNEN est efficace, mais ses moyens sont limités et les délais imposés au Conseil sont trop courts. On en revient toujours au même problème : sur les sujets importants, pourquoi ne pas se donner plus de temps afin d'adopter des normes de meilleure qualité ?

En Allemagne, une entité autonome procède à l'évaluation des textes avant leur examen par le Bundestag. Réunir les représentants des fédérations et des collectivités locales favorise un dialogue de qualité. Nous serions prêts à nous engager dans une structure de ce type et à y mettre des moyens. Il faut explorer cette piste, on ne peut pas se contenter du test PME. Peut-être cette disposition ne figurera-t-elle pas dans ce projet de loi ; en tout cas, elle doit être instaurée rapidement, car elle nous ferait progresser collectivement. On pourrait aussi profiter de l'occasion pour renforcer les pouvoirs et les moyens du CNEN.

M. Stéphane Dahmani. – L'Allemagne l'a fait : le pays a réduit ses coûts administratifs de 25 %, avec 12 milliards d'euros d'économies à la clé. Une telle mesure a aussi été instaurée au Royaume-Uni.

Mme Stéphanie Robert. – Je souscris totalement aux propos de Thierry Mallet. Le test PME est une ébauche intéressante, mais gare aux effets de seuil. La norme peut s'appliquer de manière indirecte : lorsque l'on impose des exigences de conformité à certains acteurs, ces obligations se reportent sur d'autres, qu'on le veuille ou non. C'est là tout l'enjeu de la directive CSRD et du devoir de vigilance, qui se dilue dans l'ensemble du tissu économique. Mais il serait très dangereux d'écarter les plus petites entreprises uniquement parce que l'on voudrait leur éviter la pression de telles contraintes. J'arrive

toujours à la même conclusion : mieux vaut une loi bien écrite et universelle plutôt que des seuils qui interdisent à des petites entreprises de grandir.

M. Olivier Salleron. – Nous travaillons sur les recours abusifs depuis trois ans : toutes les propositions figurent dans les conclusions des travaux de la commission présidée par François Rebsamen. Il faudrait peut-être prévoir des sanctions dans ce domaine.

Je souscris aux propos relatifs au CNEN. Un exemple : la RE 2020 a fait évoluer les normes de construction en France de manière drastique. Or elle a été annoncée à la fin du mois de novembre 2021 pour une application le 1^{er} janvier 2022 : la consultation aura duré seulement un mois et demi... Les professionnels n'ont pas été suffisamment consultés avant cette réforme de très grande ampleur. Pourtant, les grandes fédérations du bâtiment sont capables de collaborer avec les services de l'État.

M. Michel Canévet. – Je voulais répondre aux justes récriminations du président Salleron contre l'évolution de MaPrimRénov'. Il s'agit d'une évolution réglementaire, puisque les parlementaires n'ont voté que les enveloppes ; c'est le Gouvernement qui a voulu instaurer des critères draconiens, d'où des résultats catastrophiques.

Monsieur Salleron, auriez-vous des propositions à nous faire dans le cadre de ce projet de loi de simplification pour répondre au problème du logement que connaît notre pays ?

Par ailleurs, mesdames et messieurs, étant donné l'habilitation à légiférer par ordonnance inscrite à l'article 2, pensez-vous que nous puissions inscrire dès à présent, dans ce texte, un certain nombre de mesures de simplification bienvenues pour la vie des entreprises ?

M. Olivier Salleron. – Ne touchez pas à MaPrimRénov' ! Les modifications datent d'hier. Laissez-nous au moins deux ans... c'est un minimum. L'appropriation de la part des entreprises comme des clients est très importante. Nous décarbonons lentement la France, mais nous décarbonons.

Malheureusement, le prêt à taux zéro a été complexifié : il n'est pas accordé à l'ensemble du territoire, seulement aux zones tendues. Maintenant, nous jouons aux fléchettes : j'espère qu'un jour les 1 300 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) français seront concernés. Par ailleurs, la maison individuelle ne peut en bénéficier.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – On ne fait plus de maison individuelle !

M. Olivier Salleron. – Encore 83 % des Français souhaitent vivre dans une maison individuelle, même petite. Une petite maison verticale occupe très peu de foncier et n'imperméabilise pas les sols.

Il faudra aussi trouver une solution alternative au Pinel, pour que, grâce à l'épargne, des Français achètent des logements afin de les louer aux plus modestes.

M. Thierry Mallet. – Nous avons travaillé avec M. Thierry Mandon sur les sujets de simplification. Son plus grand regret est que nous ayons agi simplement sur le stock, et pas sur le flux. Ainsi, il ne faut pas en faire plus ! Simplifier, c'est bien, mais nous avons l'impression de gravir une montagne qui monte ; nous ramons vers l'horizon.

Le test PME vise à ce que la norme produite soit beaucoup plus raisonnable, ce qui permettra de s'attaquer au stock. Mais si nous nous attaquons au stock sans rien faire sur le flux, la situation dans un an sera la même, voire pire.

Mme Stéphanie Robert. – Je confirme complètement ce que vient de dire M. Mallet.

M. Rémy Pointereau, président. – Nos voisins votent entre 15 et 20 textes de loi par an ; nous en votons entre 45 et 50 par an. Nous, législateurs, avons sans doute une part de responsabilité. Nous voulons aller trop loin dans le détail de chaque texte. Nous déposons des centaines d'amendements qui viennent se télescoper. Il nous faut nous réguler, chacun doit s'autodiscipliner, notamment le Gouvernement et la haute fonction publique. Sur le ZAN, le décret publié est tout à fait contraire à ce qui a été voté. Tout cela engendre une grande complexité, source de notre crise normative.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition d'organisations syndicales représentatives au niveau national

(Jeudi 16 mai 2024)

M. Rémy Pointereau, président. – Mes chers collègues, nous continuons nos travaux avec l'audition des organisations syndicales.

Nous recevons, pour la CFDT, Mmes Aurélie Seigne, responsable du service Économie et société, et Bérengère Faveaux, assistante politique chargée des relations avec le Parlement ; pour la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), MM. Nicolas Blanc, secrétaire national de la transition économique, et Louis Delbos, chargé d'études économiques ; pour la CGT, MM. Thomas Vacheron, secrétaire confédéral, et Victor Duchesne, conseiller confédéral ; pour Force ouvrière (FO), M. Patrick Privat, trésorier confédéral, et Mme Brussia Marton, assistante du secrétaire général.

Mesdames et messieurs, les sénateurs n'ont que quinze jours pour travailler sur ce projet de loi. Nous l'avons dit à plusieurs reprises, il faut distinguer la norme qui protège et celle qui entrave inutilement. Il faut donc faire simple sans mettre en péril ni notre édifice social ni l'environnement. Il nous a donc semblé important de vous entendre, même si cela a lieu dans des délais contraints, pour avoir votre avis sur ce projet de loi et ses dispositions les plus médiatiques, comme sur le bulletin de paie. Vous pourrez nous adresser des notes écrites, si nous n'avions pas le temps d'aborder tous les points.

Mme Aurélie Seigne, responsable du service Économie et société de la CFDT. – En préambule, je tiens à préciser que, pour la CFDT, simplifier peut être de bonne gouvernance dès lors qu'un certain nombre de conditions sont réunies. Simplifier n'est pas déréguler. Il appartient au législateur de garantir que la vie économique respecte nos principes, nos valeurs et permette l'atteinte des engagements qui sont les nôtres, en particulier en matière sociale, écologique ou démocratique. Pour la CFDT, une bonne simplification est celle qui permet l'effectivité des droits.

De ce fait, la simplification ne peut se faire dans l'urgence et doit faire l'objet d'un réel travail de concertation et d'expertise, afin d'évaluer précisément les effets de la suppression de telle ou telle norme.

Plus structurellement, il faut s'interroger sur la construction de la norme elle-même : ne revenons pas sur des mesures dont l'encre est à peine sèche – c'est pourtant bien le cas dans le projet de loi qui nous intéresse.

La CFDT distingue sept points de vigilance dans ce texte, dont certains suscitent une forte inquiétude.

Une garantie avait été apportée : les sujets qui concernaient le travail devaient être traités *via* le ministère du travail, à l'issue d'une consultation ou

concertation avec les partenaires sociaux. Or force est de constater que l'article 7 porte sur la simplification du bulletin de paie.

Nous y voyons deux risques : une complexification de l'accès aux informations qui concernent les salariés et une moindre compréhension des mécanismes de protection sociale, sachant que le bulletin de paie est un instrument de pédagogie de notre modèle social. La CFDT estime qu'il est très important que soient maintenus les grands risques couverts par les cotisations et contributions, ainsi que le montant des exonérations et allègements de cotisations. Il s'agit d'argent public qui participe au financement des salaires : la transparence auprès des salariés doit s'imposer.

Nous notons d'ailleurs que les organisations patronales n'étaient pas particulièrement demandeuses de cette simplification, d'autant plus qu'il s'agirait plutôt d'une simplification de façade, puisque les informations devront quand même être fournies. Cette transmission uniquement par voie électronique représente un risque pour les personnes souffrant d'illectronisme.

Deux autres articles nous inquiètent également, s'agissant de l'habilitation du gouvernement à agir par ordonnance.

L'article 2 sur la simplification des régimes d'autorisation administrative et de déclaration ne cadre pas du tout les domaines concernés. Nous, organisations syndicales, n'avons pas de garantie que le domaine du travail ne sera pas concerné. Il faudrait à tout le moins avoir la garantie que les conclusions de la mission inter-inspections soient rendues publiques, ce qui n'est pas toujours le cas.

L'article 3 interroge également, puisqu'il s'agit de développer les rescrits sectoriels sur un champ extrêmement large, ce qui n'exclut ni l'administration du travail ni les organismes de sécurité sociale. Le projet de loi ouvre la possibilité, finalement, de priver le salarié de sa possibilité de recours vis-à-vis d'un employeur qui aurait obtenu une garantie par l'administration. Une démarche judiciaire restera évidemment possible, mais nous tenons à appeler votre vigilance sur ce point.

L'article 6, qui concerne aussi le champ du travail, ne se contente pas de réduire le délai d'information préalable des salariés en cas de cession, mais réduit aussi le périmètre, puisque ne seraient concernées plus que les entreprises qui sont dotées d'un comité social et économique (CSE) à attributions élargies, et non plus, comme c'est le cas actuellement, toutes celles qui ont vocation à l'être. La nuance est de taille ; c'est une atteinte à l'esprit de loyauté du dialogue social, principe qui nous anime à la CFDT.

L'absence totale d'échanges avec les organisations syndicales en amont de la présentation du projet de loi nous inquiète aussi au sujet de l'article 27 sur le test PME. Une PME, c'est un employeur, mais aussi des salariés. Prendre des mesures de simplification qui concernent la vie

économique d'une entreprise a aussi un impact sur les salariés. Un test PME doit aussi tenir compte des salariés.

Ensuite, l'article 10, contrairement à ce qu'annoncent le dossier de presse du plan d'action de simplification pour les entreprises, l'étude d'impact et l'exposé des motifs, supprime purement et simplement le délit d'entrave à l'audit de durabilité, ce alors même que lesdits documents évoquent la transformation de la peine en sanction financière, ce qui pourrait tout à fait se justifier. Accessoirement, c'est une disposition qui a été adoptée en décembre 2023 – en parlant d'encre à peine sèche, nous voyons de quoi il ressort. Nous risquons de rendre cet audit inopérant, et donc l'ensemble de la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD), qui est pourtant plutôt protectrice pour les PME. Nous y voyons là un vrai risque.

Enfin, les articles 15 à 21 multiplient les dérogations aux règles de droit commun pour l'implantation de projets industriels. Il est évident que la France a besoin d'un certain nombre de projets industriels dans le cadre de la transition écologique et énergétique. En revanche, pour la CFDT, l'acceptabilité sociale de ces projets est la clef de leur réussite. Les « bonnets rouges » et les « gilets jaunes » ont fourni suffisamment d'exemples du fait qu'à vouloir aller trop vite on risque de n'aller nulle part. Ce n'est pas en dérogeant aux mécanismes d'enquête publique et de fourniture d'un certain nombre de documents que l'on garantit que ces projets industriels s'implanteront véritablement en France.

M. Thomas Vacheron, secrétaire confédéral de la CGT. – Les interventions des organisations syndicales seront très complémentaires : nous n'avons pas été auditionnés, il y a de quoi être en colère.

Monsieur le président, vous avez dit ne disposer que de quinze jours. Nous aussi, nous subissons la situation. Nous sommes donc d'accord, il s'agit de méthodes de travail à marche forcée, brutales, précipitées, ce de manière régulière et récurrente. Avancer ainsi, systématiquement, pose un problème démocratique.

L'étude d'impact est insuffisante, comme la commission spéciale du Sénat le souligne dans son communiqué de presse. Le Conseil d'État lui-même parle d'un trop bref délai.

Prendre un prisme de non-concertation avec ceux qui représentent les salariés, à savoir 88 % des actifs de ce pays et 99 % des effectifs des entreprises, tel est le biais de ce texte.

Ensuite, ceux qui simplifient sont ceux qui ont eux-mêmes complexifié ! Cette complexification est le résultat de contre-réformes sociales successives, de casses ou de reculs qui font que notre modèle social, creuset de notre République, est amoindri : de fait, c'est la République qui est cassée. Au moment où nous vivons une extrême droitisation du débat public, amoindrir les droits des salariés est un carburant pour la désespérance sociale.

Une confusion est entretenue entre simplification et dissimulation des informations pourtant nécessaires au contrôle de l'activité économique, de la protection de l'environnement et de l'exercice des droits des salariés. Cette dissimulation des droits est conçue comme une étape vers leur suppression ; cet objectif est à peine caché par le Gouvernement.

Finalement, personne n'est dupe, puisque le projet de loi est la suite logique de plusieurs rapports. Nous avons noté les 80 propositions de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME). Après qu'on leur a volé deux années, le rapport *Rendre des heures aux Français*, produit par des parlementaires, pourrait les faire sourire si la colère n'était pas encore présente dans le pays.

Tous ces éléments indiquent la direction que le projet de loi prend, soit directement, soit *via* différentes habilitations à légiférer par ordonnance, soit encore par le biais des amendements souhaités par le Gouvernement et une partie du patronat.

Finalement, derrière un apparent fourre-tout, nous identifions bien les mesures phares, très inquiétantes, parmi lesquelles la destruction du bulletin de salaire et, en ligne de mire, celle de la sécurité sociale.

Je m'arrêterai sur trois articles.

L'article 2 prévoit la possibilité de légiférer par ordonnance, alors que l'étude d'impact rappelle la nécessité de faire un état des lieux des démarches administratives et de leur nécessité. Le texte met la charrue avant les bœufs et donne un chèque en blanc au Gouvernement, dont on peut malheureusement imaginer le coût pour les salariés, notamment en faisant passer les autorisations administratives en simple déclaration et en supprimant simplement certaines déclarations.

Voici un exemple concret. Aujourd'hui, pour déroger à la durée maximale de travail hebdomadaire de 48 heures, il faut que l'inspection du travail, indépendante, donne son autorisation et que le CSE donne son avis. Demain, un employeur pourrait, sur simple déclaration, décider de faire travailler un salarié jusqu'à 60 heures de travail par semaine. Voilà ce qu'est ce chèque en blanc.

L'article 6 ferait passer de deux à un mois le délai accordé aux salariés pour faire valoir leur volonté de reprise d'entreprise. Alors que les cessations d'entreprise sont en recrudescence, le texte pénalise les salariés les plus attachés à leur travail et à leur emploi et empêche ces reprises d'entreprise.

Enfin, je souhaite insister sur l'article 7, qui vise prétendument à simplifier la présentation du bulletin de paie. Connaître son bulletin de paie, c'est connaître son salaire net, celui qui permet de vivre au cours du mois, et c'est connaître son salaire brut, salaire utile pour les aléas de la vie, quand on est licencié, quand on est malade ou quand on a subi un accident de travail,

ou encore pour les moments de bonheur, pour les congés paternité ou pour la retraite. Tout cela représente du salaire. L'altérer, c'est l'amoinrir.

Dire que le bulletin de paie est compliqué, c'est oublier d'où viennent la complexité et les lignes qui ont été ajoutées. Elles viennent des réformes successives. Par exemple, on lit trois lignes – une de contribution sociale généralisée (CSG), une de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et une de complémentaire santé – plutôt qu'une seule ligne de sécurité sociale.

Le texte ne va rien simplifier, puisque le bulletin de paie est en fait la synthèse des déclarations et des paiements réalisés par l'employeur, qui doit être en mesure de fournir les informations détaillées à son salarié, comme cela est prévu dans le projet de loi ; surtout, ce bulletin de paie permet de faire les déclarations auprès de l'Urssaf.

Le bulletin de salaire est la synthèse des droits des salariés : supprimer des lignes aujourd'hui, c'est potentiellement supprimer des droits demain. Finalement, le problème, aujourd'hui, pour les travailleurs, c'est la faiblesse de leur salaire, pas la longueur de leur bulletin de paie.

M. Patrick Privat, trésorier confédéral de Force Ouvrière. – Nous ne sommes pas opposés à la simplification. J'ai le plaisir et l'honneur de siéger depuis 2006 dans une instance qui s'appelle Urssaf-Caisse nationale. Il y a, au sein de cette instance, une commission intitulée « commission législation simplification ». De la législation, nous en avons vu, mais de la simplification, jamais !

Découvrir ce projet de loi alors même que nous n'avons jamais été consultés sur ses éléments n'est tout simplement pas tolérable. L'article L1 du code du travail prévoit que, quand des modifications prévues touchent au travail, il doit y avoir une concertation avec les organisations syndicales qui représentent les salariés.

On nous dit que ce projet de loi diminuera radicalement la charge engendrée par les démarches administratives. Il s'agit de « changer de paradigme », de « rationaliser la norme »... C'est tout de même assez extraordinaire. Ce sujet de la simplification revient dix ans après le choc dit de simplification, qui comportait déjà un ensemble de mesures censées faciliter la vie des entreprises et simplifier leurs démarches ; sept ans après les ordonnances sur le travail ; cinq ans après la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), dont c'était l'une des ambitions – et deux mois après la publication de 80 mesures proposées notamment par une organisation patronale, la CPME, dont nous avons retrouvé certaines directement retranscrites dans le dossier.

Certes, nous n'avons pas été concertés, mais il y a deux articles sur lesquels je vais insister. Il s'agit de l'article 6 et de l'article 7, vous vous en doutez. Je passe sur l'article 2, relatif aux ordonnances : on sait ce que donnent

les ordonnances. Avec cela, il ne faut pas s'étonner qu'il y ait des difficultés de dialogue social, quels que soient les intitulés des textes !

L'article 6 réduira le droit d'information des salariés en cas de cession de l'entreprise. Je regrette, mais les salariés ne sont pas tous au fait des arcanes juridiques de ce type d'opérations. Pouvoir consulter soit l'inspection du travail, soit une organisation syndicale, ce n'est pas toujours simple, notamment dans une petite entreprise.

J'en viens à la fiche de paie. Alors là, c'est extraordinaire. Le document comparant un « avant » et un « après » est incroyable. La partie « après » fait apparaître un « coût total pour l'employeur » - qui figure déjà sur les fiches actuelles, quand elles sont bien faites. La nouvelle présentation serait culpabilisante. Elle montre au salarié qu'il coûte cher à l'entreprise, pour le dissuader de revendiquer une augmentation. Mais le salaire, c'est ce qui permet de vivre, de remplir le frigo. C'est ce qui permet aussi d'avoir une protection sociale collective. Il ne s'agit pas uniquement du salaire, qu'on reçoit après déduction de l'impôt à la source. On négocie en salaire brut dans les conventions collectives ou dans les entreprises, car cela intègre toute la protection sociale. En fait, on ne gagne pas un salaire net, mais un salaire brut. Ce qui est au-delà du net, c'est du salaire différé.

Laisser croire qu'en simplifiant la fiche de paie, on va simplifier la vie des entreprises, c'est se moquer du monde. D'abord, ce document a déjà été simplifié, il y a très peu de temps. Puis, tous les éléments de la fiche de paie complète, sans exception, doivent être conservés dans l'entreprise, ne serait-ce que pour faire la déclaration sociale nominative (DSN), dont nous avons soutenu la création, car elle permet de lutter contre la fraude, entre autres.

Bref, celui qui a pondu ce projet n'a jamais fait un bulletin de salaire, à mon avis. Il ne sait pas ce que c'est que de faire la paie. En tant que trésorier d'une confédération, je suis employeur. J'édite quelque 150 bulletins de salaire tous les mois. Je suis donc plus représentatif que certaines entreprises qui adhèrent à la CPME, et n'ont que quelques petits salaires à verser. Je n'ai pas de leçons à recevoir sur la fiche de paie. D'autant que je suis administrateur de l'Urssaf depuis 1996 : la musique, je la connais par cœur.

Ce qu'il faut faire, c'est labelliser la fiche de paie, avec les quatre ou cinq éditeurs qui représentent 80 % du marché. Mettre en place une vraie norme rendrait tous les bulletins compréhensibles par tous, dans le privé comme dans le public. Dans la fonction publique d'État, les bulletins sont à peu près lisibles. Dans la fonction publique hospitalière, il faut s'accrocher. Et dans la fonction publique territoriale, c'est encore pire. J'ai pu consulter des milliers de fiches de paie : il y a autant de modèles que de collectivités territoriales ! La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée par l'Urssaf-Caisse nationale a été élaborée avec MM. Gabriel Attal, Yann-Gaël Amghar et Thibault Lanxade. Un article y parle de labellisation, et ce texte a été largement adopté par le conseil d'administration de l'Urssaf.

M. Nicolas Blanc, secrétaire national de la transition économique de la CFE-CGC. – Il y a donc un front syndical : nous sommes unis dans nos remarques. Je souhaite revenir dans un premier temps sur le rapport évoqué tout à l’heure, intitulé *Rendre des heures aux Français*. Le Gouvernement n’ose plus parler de choc de simplification, parce que cette expression a déjà été utilisée... Ce texte est une espèce de fourre-tout. Cela évoque le cavalier législatif : tout y est mélangé. Comme ce n’est pas le choc attendu, on peut supposer qu’il y aura une deuxième vague de simplification.

M. Rémy Pointereau, président. – On nous a promis un texte chaque année...

M. Nicolas Blanc. – Eh bien ! Je répéterai la même chose à chaque fois ! Un travail de rationalisation et de normalisation a déjà été fait par ordonnances. Sur les seuils, nous resterons très vigilants. Revenir sur leur définition constituerait une réduction manifeste des droits, même si c’est au nom de la simplification.

La base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE) est importante, et elle est utilisée, d’autant que la directive sur la publication d’informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD) et la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CS3D) vont transformer les choses. Nous serons donc des régulateurs de premier niveau, dans le pilotage des orientations stratégiques, des bilans, avec les consultations obligatoires qui permettront justement de travailler sur ces grandes questions. Je crois beaucoup au rôle des organisations syndicales en matière de transitions économiques, qu’il s’agisse d’écologie ou de numérique. L’échange de vues est très important et oblige les employeurs à produire des documents – et nous oblige, nous, à les regarder.

Le rapport indique qu’« une deuxième vague de simplification, en relevant les seuils auxquels certaines contraintes s’appliquent, allégerait la charge d’administration des TPE-PME et soutiendrait *in fine* l’emploi et la croissance des entreprises. » Magique ! S’il suffisait de cela pour générer de la compétitivité... Il faut aussi de la compétitivité hors prix, de l’innovation, etc. Ces raccourcis sont édifiants.

Sur la méthode, je vous renvoie à l’avis du Conseil d’État. Sa saisine a été tardive, et il s’en plaint. De plus, il n’y a pas eu d’études d’impact conséquentes. Sans cela, on ne peut pas travailler, tout le monde le dit. Le manque de transparence est déplorable.

L’article 6 réduit le délai d’information. Mais il faut permettre aux salariés de travailler sur les offres. L’accord national interprofessionnel (ANI) sur le partage de la valeur en entreprise visait au contraire à favoriser le développement de l’actionnariat salarié...

Sur le bulletin de paie, la même logique est à l’œuvre, l’on n’y voit qu’une charge. Au-delà de la simplification de ce document, il faut parler de sa dématérialisation. Je crois que nous devons toujours laisser le choix.

Dématérialiser réduit les coûts, certes, mais cela peut mettre certaines personnes en difficulté. Il faut donc veiller à l'inclusivité dans les entreprises.

L'article 13 vise à faire bénéficier les TPE-PME de la gratuité de certains frais bancaires. Le coût de cette mesure ne sera-t-il pas répercuté par les banques sur les particuliers ?

L'article 15 concerne les *data centers*. Que vient-il faire dans ce texte ? Je ne comprends pas, surtout après les effets d'annonce du sommet *Choose France...*

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Merci à tous d'avoir exposé vos points de vigilance. Mais ce texte comporte-t-il, à vos yeux, des apports intéressants ? Que peut-on y ajouter ? Vous êtes tous favorables à la simplification, je crois.

M. Patrick Privat. – La simplification ne nous pose pas de problème en tant que telle. Encore faut-il qu'on mette tout sur la table et qu'on indique à quoi cela sert, comment cela fonctionne, qu'est-ce qui est fait plusieurs fois par les entreprises, etc. « Dites-le-nous une fois », par exemple, nous convient, à condition que les systèmes d'information soient compatibles.

Nous n'avons pas de problème particulier avec la dématérialisation de la fiche de paie. Beaucoup de salariés utilisent leurs smartphones pour la consulter. Certains ont accès à un coffre-fort personnel électronique où leurs fiches de paie sont stockées. Cela peut être pratique, chez le banquier par exemple. Mais tout le monde ne peut pas faire ça. On ne peut pas imposer d'autorité ce genre de choses en pensant que cela générera des économies. D'ailleurs, ce coffre-fort est payant. Et la nouvelle version très simplifiée de la fiche de paie, pensez-vous qu'elle sera gratuite ? Non, les entreprises devront la payer.

Mme Aurélie Seigne. – Vous dire que ce projet de loi suscite l'enthousiasme de la CFDT, ce ne sera pas possible. Nous trouvons étonnant que cette démarche de simplification ait été présentée comme une aide aux TPE-PME, car ces dernières ont largement disparu du projet de loi.

Nous sommes très favorables à l'esprit du « Dites-le-nous une fois ». Il est évident que la multiplication des demandes inutiles produit de l'inefficacité. En revanche, l'étude d'impact souligne l'absence d'effet budgétaire de l'ensemble des 27 articles du projet de loi. Or, un certain nombre de mesures se traduiront par une surcharge d'activités pour l'administration. On doit présumer que cela se fera à moyen constant, que ce soit en termes d'effectifs ou d'heures supplémentaires, entre autres. Cela nous interroge. Pour nous, une bonne démarche de simplification, c'est une démarche co-construite, ce qui permet aux acteurs de produire les solutions les plus intéressantes.

Nous ne sommes pas du tout opposés à la suppression de comités obsolètes, dès lors qu'ils ne se réunissent plus ou que leur périmètre d'action a été absorbé par un autre comité.

Je tiens à souligner un point positif dans l'article 7 – le seul – constitué par les garanties qui entourent la mise à disposition et la conservation des bulletins de paie en cas de remise électronique : l'intégrité, la disponibilité pendant une certaine durée, la confidentialité. Ces garanties sont étendues à l'ensemble des éléments qui sont censés être mis à disposition du salarié. Il est bienvenu que ce type de précision figure dans le projet de loi et y demeure tout au long du débat parlementaire et jusqu'à la phase réglementaire.

M. Thomas Vacheron. – La démocratie, ce n'est pas simple, n'est-ce pas ? On peut faire fi du Parlement, gouverner à coups de 49.3 et accélérer le rythme. Puis, pourquoi avoir un Parlement si c'est plus simple de faire sans ? Pourquoi avoir un Sénat ? C'est la démocratie, j'imagine. Êtes-vous pour ou contre la simplification ? Simplifier quoi ? Pour qui ? Quel est l'objectif ? Cela demande du temps, du temps de réflexion, du temps de concertation, du temps d'information, des études d'impact.

Donc, suspendons le projet, prenons le temps, élaborons et co-construisons, comme cela vient d'être dit. La simplification, ce n'est pas la dissimulation. Pour autant, ce qu'il y a dans le projet, c'est de la dissimulation et non de la simplification, justement. Je me suis efforcé de ne parler que de trois articles, mais je peux aussi mentionner l'article 8 qui, contre les petites entreprises, facilite les fusions-acquisitions des grands groupes. Si la simplification consiste à donner aux donneurs d'ordre, qui ont déjà tout, au détriment de tous les autres, c'est une drôle manière de simplifier : au profit de qui ?

Nous avons des propositions très concrètes. Par exemple, dans le cas des arrêts maladie, nous proposons, pour simplifier, des subrogations automatiques des entreprises, pour qu'il n'y ait plus d'avance à faire par le salarié et que tous les mécanismes soient automatisés. Par exemple, sur la fiche de paie, nous sommes pour la suppression de certaines lignes et pour remplacer la CSG par une cotisation sociale unique, afin que ce soit clair pour tout le monde.

Il y a nombre de propositions extrêmement concrètes auxquelles nous pourrions contribuer, mais pour cela, il faut du temps de réflexion. Enfin, parce que vous avez demandé si un article nous conviendrait, l'article 9, qui pose la question de la médiation, n'est pas un élément auquel nous serions opposés de fait. Mais l'état général de tous ces éléments fait que ce projet de loi, tel qu'il est amené et tel qu'il a été fait, n'est pas acceptable.

M. Nicolas Blanc. – Je rappelle le piratage récent de France Travail et des données de 40 millions de citoyens. Il faut donc apporter des garanties.

Il y a des points positifs dans le texte. Je vais vous donner un exemple. Dans le rapport, la proposition n° 14 était de faciliter drastiquement l'accès à

la commande publique pour les TPE-PME. On parle beaucoup de souveraineté économique, en évoquant l'*Inflation Reduction Act* américain. Faciliter l'accès de toutes les entreprises à la commande publique, en la simplifiant et en l'harmonisant, comme le prévoient les articles 4 et 5, serait une première étape ; mais cela manque d'ambition !

Mme Raymonde Poncet Monge. – Les organisations patronales ne demandent pas une simplification de la fiche de paie... Elles ont bien conscience des objectifs idéologiques et politiques de cette mesure, qui ne constitue certes pas une simplification. Il faudra un calcul des cinq risques, etc. Et, dans un premier temps, les entreprises seront tenues de répondre aux demandes individuelles des salariés. Mais ensuite, l'accès deviendra quasi impossible. La dématérialisation sera obligatoire, c'est-à-dire automatique. Vous dites que, pour l'inclusivité, elle doit se faire à la demande. J'irais plus loin : ce doit être avec l'accord du salarié. Il y aura une demande de suppression de l'article 7, qui ne répond aux vœux de personne.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Peut-être pas de tout l'article 7.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Sur l'article 6, on nous dit que l'effet est faible, mais il n'y a aucune évaluation. En passant à un mois, l'effet sera encore plus faible, en tous cas. J'ai demandé aux organisations patronales des exemples de ventes qui auraient été entravées, retardées par ce droit qui existe depuis dix ans. En tant qu'organisation syndicale, quelles remontées avez-vous sur les difficultés rencontrées par les salariés pour reprendre leur entreprise ? L'employeur n'a pas à motiver le fait qu'il ne retient pas l'offre des salariés. On parle sans cesse de partage de la valeur, mais surtout pour décider d'exonérer de toute cotisation...

Pour la feuille de paie, les organisations patronales sont d'accord. Les exonérations et allègements pourraient figurer non plus sur une ligne distincte, qui les marque bien, mais être intégrées. Cette invisibilisation pose problème.

Mme Aurélie Seigne – Pour des salariés, reprendre l'entreprise n'est pas naturel, cela ne se fait pas en trois coups de cuillère à pot. Le délai de deux mois est déjà extrêmement réduit. La période de la crise sanitaire a complètement modifié la donne par rapport au contexte dans lequel la loi a été adoptée en 2014. Il faut donc vraiment observer la manière les choses ont évolué avant de vous apporter une réponse étayée sur le sujet.

M. Thomas Vacheron. – Nous sommes impliqués dans de nombreux projets industriels de reprise d'entreprise par les salariés. Je peux citer Scop-Ti, par exemple, dans les Bouches-du-Rhône. Cette entreprise s'est battue contre Unilever, une multinationale. Pour sauver les emplois, l'outil industriel, il a fallu produire des produits de qualité, et développer une production locale et biologique de sachets de thé et d'infusions. Il a fallu batailler. Si les délais étaient réduits, cela ne serait plus possible. Fontanille,

aussi, dans ma ville, a été reprise. Heureusement qu'il y avait plusieurs mois pour le faire ! Je pourrais vous citer un nombre important d'entreprises qui ont été reprises – ou qui n'ont pas pu l'être.

Il y a aussi le problème des levées de fonds, car une entreprise est plus facile à fermer qu'à tenir et, quand ce sont les salariés qui ont à le faire, cela pose des problèmes. Comment peut-on envisager un instant de réduire les droits de ceux qui en ont déjà très peu ? Comment se pose-t-on la question, dans un projet de loi de simplification, d'empêcher de possibles reprises ? Tout le monde est d'accord pour sauvegarder l'emploi, je pense !

Pour maintenir un tissu industriel, il ne peut pas y avoir d'un côté *Choose France* et de l'autre côté MA France, sous-traitant de Stellantis, qui ferme au même moment. Ces questions-là sont bien posées, mais on y répond complètement à l'envers. Le minimum serait de partir de ce qui existe, de prendre le temps, et même d'élargir les possibilités données aux salariés par la loi Hamon, afin de protéger l'emploi et notre outil industriel. Vous savez bien que les territoires, une fois que l'entreprise est supprimée, sont complètement sinistrés.

Le scandale dans ce pays, c'est que la simplification consiste surtout à donner de l'argent public aux entreprises privées et à faire des exonérations de cotisations. Le premier budget de l'État, c'est l'aide publique aux entreprises privées. Ce qui est en train d'exploser, ce sont les exonérations de cotisation, qui ne figurent justement pas sur la fiche de paie. Personne ne sait aujourd'hui que 700 euros par mois sont donnés, rien qu'en exonération, pour chaque salarié au Smic. C'est pourtant de l'argent public qui va aux entreprises privées. Et justement, en ce moment, on s'aperçoit que cela n'a pas d'effet sur l'emploi. Voilà qui serait un indicateur intéressant pour le salarié, important pour l'entreprise, supplémentaire pour l'employeur et pour vous, élus de la République : voir ce qu'on fait de l'argent public en toute transparence sur un bulletin de paie, tout simplement.

M. Patrick Privat. – Un mot sur les reprises d'entreprises. Mon premier métier était d'être conseiller à l'emploi, au sein de feu l'ANPE, devenue l'usine à gaz pour l'emploi aujourd'hui nommée France Travail. Vous ne devenez pas entrepreneur en claquant des doigts. Vous pouvez être un excellent ouvrier, un excellent compagnon et un très mauvais gestionnaire. J'ai aussi exercé un autre métier, le recouvrement en caisse de retraite complémentaire, dans les années 1990. La période d'exonération de cotisations pour la création d'entreprises, y compris pour des SARL, était une période clé. Nombre de personnes ne savaient pas prévoir dans leur business plan que les prix de vente des produits devaient déjà intégrer qu'il n'y aurait pas d'exonération sur les systèmes de production. C'est pourquoi, après six ou douze mois, les choses capotaient. Et vous ne levez pas des fonds auprès des banques en claquant des doigts, surtout pas aujourd'hui, vu les taux d'intérêt. Bref, créer une société coopérative participative (Scop) en un ou deux mois est tout simplement impossible.

Nous avons dématérialisé la fiche de paie chez nous, à la confédération. Mais nous avons laissé le choix.

M. Nicolas Blanc. - Je n'ai pas en tête d'exemples de reprises d'entreprises. Sur la dématérialisation, je pense aussi qu'il faut laisser le choix. Qu'est-ce que cela simplifie, d'ailleurs ? Les salariés ont besoin de leur fiche de paie, ils y sont attachés. C'est une habitude. Tout le monde n'est pas un *digital native*...

Dans le film *Mammuth*, Gérard Depardieu cherchait ses fiches de paie à travers toute la France. C'est un symbole : pour certains, la fiche de paie, c'est le papier. Arrêtons ces logiques de simplification à l'extrême.

M. Christophe Chaillou. - Merci pour vos propos.

M. Rémy Pointereau, président. - Heureusement que le Sénat auditionne les organisations syndicales. J'avais compris, dans le document qui nous a été donné par Bercy, qu'il y avait eu une concertation avec les fédérations professionnelles et des organisations syndicales.

M. Christophe Chaillou. - Oui, cette situation est surprenante. Merci de nous avoir fait partager vos préoccupations, que nous aurons à cœur de porter dans le débat parlementaire.

M. Thomas Vacheron. - On espère que Bercy, après avoir fourni de faux modèles de fiches de paie, ne produit pas des faux dans les documents qu'il vous donne. Ce serait inquiétant pour les finances publiques.

M. Rémy Pointereau, président. - C'est la nature du Sénat d'être pluraliste et d'auditionner toutes les parties prenantes pour chaque rapport important.

Mme Raymonde Poncet Monge. - Dans les modèles dont vous parlez, ne figure même plus la convention collective nationale à laquelle on est rattaché !

M. Rémy Pointereau, président. - Merci à tous. La labellisation des bulletins de paie me semble intéressante, car les formats de bulletins sont extrêmement divers.

M. Patrick Privat. - La COG que j'évoquais a été signée le 29 juin 2023 entre l'Urssaf-Caisse nationale, Gabriel Attal, alors ministre de l'action et des comptes publics, François Braun, alors ministre de la santé et de la prévention, Thibault Lanxade, président de l'Urssaf et Yann-Gaël Amghar, alors directeur de la Caisse nationale. C'est là que la labellisation de la fiche de paie est évoquée. L'Urssaf, d'ailleurs, collecte les cotisations pour tout le monde. Il s'agit donc d'une labellisation des fiches de paie pour tout le monde. D'ailleurs, je vous informe que les plus mauvaises fiches de paie sont éditées par l'Urssaf elle-même, avec le chèque emploi associatif, qui ne fait pas figurer, mois par mois, le report des salaires bruts obtenus. Je l'ai signalé maintes fois, et je vous invite à vous pencher sur la question, car cela concerne

toutes les petites structures associatives, qui n'ont pas de comptable et qui font confiance à l'Urssaf !

M. Rémy Pointereau, président. - Ce sont souvent les cordonniers qui sont les plus mal chaussés... Merci à tous.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de MM. Julien Gondard, directeur général, et Samuel Deguara, directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles, de CMA France ; Mme Bénédicte Caron, vice-présidente chargée des affaires économiques, M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales, et Mme Léa Bouchet, juriste à la direction des affaires économiques, juridiques et fiscales de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ; M. Michel Picon, président, M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Thérèse Note, chargée des relations avec le Parlement, de l'Union des entreprises de proximité (U2P)
(Mercredi 22 mai 2024)

M. Rémy Pointereau, président. – Nous procédons cette après-midi à l'audition des représentants des petites et moyennes entreprises (PME), qui vient compléter notre première table ronde de jeudi dernier.

Nous sommes heureux de recevoir, pour CMA France, MM. Julien Gondard, directeur général, et Samuel Deguara, directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles ; pour la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), Mme Bénédicte Caron, vice-présidente chargée des affaires économiques, et M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales ; et pour l'Union des entreprises de proximité (U2P), M. Michel Picon, président, M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Thérèse Note, chargée des relations avec le Parlement.

Mesdames, messieurs, le projet de loi de simplification de la vie économique est censé ouvrir une nouvelle relation entre les entreprises et la norme, qu'elle soit législative ou réglementaire. La simplicité serait désormais la règle. Or, lors de nos auditions comme sur le terrain, nous avons pu nous en convaincre : les mesures que certains défendent au titre de la simplification ne font pas forcément consensus, ce qui est simplification pour les uns ne l'est pas nécessairement pour les autres, en tout cas à court terme.

En la matière, il faut avancer avec prudence, car il n'est pas simple de simplifier – je pense par exemple à la prétendue simplification du bulletin de paie.

Il est important, pour nous, d'entendre les premiers concernés. C'est précisément pourquoi nous souhaitons recueillir votre avis. Il faut manifestement compléter le texte gouvernemental, sans tomber dans l'inventaire à la Prévert.

Mme Bénédicte Caron, vice-présidente chargée des affaires économiques de la CPME. – Avant tout, permettez-moi de vous remercier de votre invitation.

Je suis non seulement vice-présidente de la CPME, mais surtout chef d'entreprise en activité et, à ce titre, le projet de loi de simplification est au cœur de mon actualité.

Depuis quelques années, on parle régulièrement de simplification, mais dans la pratique ce n'est pas du tout ce que l'on observe. En tant que

chefs d'entreprise, nous voyons avec une grande lassitude que la charge administrative ne cesse de gonfler. C'est pourquoi ce projet de loi suscite de très fortes attentes parmi nous.

On voit arriver la directive CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) et les congés payés durant les arrêts de maladie : ce sont là deux exemples de surcharge administrative parmi tant d'autres. Tout en parlant de simplification, on ne cesse d'empiler les normes. Nous sommes désormais face à un véritable millefeuille.

Il faut en finir avec les incriminations pénales pour les chefs d'entreprise : si nous commettons tel ou tel oubli, nous ne sommes pas pour autant des criminels.

Je travaille depuis longtemps à la CPME, qui, depuis longtemps aussi, se penche sur le sujet de la simplification. Nous avons contribué à de nombreux travaux. Dans la perspective de ce texte, nous avons consulté l'ensemble de nos adhérents et publié un recueil de 80 propositions.

Les PME ne sauraient être assimilées à de grosses entreprises en modèle réduit : on ne peut pas faire en leur sein ce que l'on fait dans de grandes sociétés, *a fortiori* quand il s'agit de très petites entreprises (TPE).

Ce projet de loi va véritablement dans le bon sens - il reprend d'ailleurs certaines de nos préconisations -, mais il appelle quelques commentaires de notre part, en tout cas dans sa rédaction actuelle.

Ainsi, le texte réduit de deux à un mois le délai d'application du droit d'information préalable des salariés. À cet égard, nous demandons une exception : que les salariés ne soient informés que lorsqu'il n'y a pas de repreneur. Quand un repreneur a été trouvé, pourquoi annoncer aux salariés que l'entreprise est à vendre ? Parfois, elle est déjà vendue ou sous protocole de cession : cette information ne sert qu'à affoler tout le monde. En revanche, quand l'entreprise n'a pas trouvé de repreneur et qu'elle menace de fermer, il est tout à fait normal et logique de faire une telle annonce, même deux mois avant l'échéance.

Au titre du registre des bénéficiaires effectifs (RBE), la peine de prison est supprimée, mais au profit d'une sanction financière dont le montant est multiplié par 33 : l'amende encourue est portée de 7 500 à 250 000 euros. C'est manifestement excessif, qui plus est dans le cas d'une TPE, où il est rare que le chef d'entreprise se charge lui-même du RBE. Il me semble que ce montant peut être réduit.

J'en viens à l'article 7. Établir deux bulletins de salaire au lieu d'un, est-ce une véritable simplification ? On peut s'interroger, d'autant que les dispositifs actuels fonctionnent.

En outre, le projet de loi implique de renoncer au paiement direct à l'initiative des sous-traitants de rang 1 pour certains projets d'infrastructures

et limite, dans certains cas, le recours à l'allotissement. Selon nous, ce n'est pas forcément une bonne idée.

Nous souhaiterions voir figurer un certain nombre de dispositions dans ce texte, à commencer par les tests PME. Avant d'instaurer une nouvelle obligation, il faut la tester sur un échantillon d'entreprises, notamment petites et moyennes, pour voir si elle est réalisable. Nous venons de mener officieusement une première expérience avec Bercy au sujet de la directive CSRD. Bercy nous a demandé de trouver quinze chefs d'entreprise volontaires pour organiser un test, ce que nous avons fait. On a ainsi constaté que l'un des trois grands items de la CSRD n'était absolument pas réalisable. Il aurait mieux valu mener ce travail en amont, mais nous assistons manifestement à une prise de conscience.

Nous réclamons un coffre-fort électronique permettant de faire vivre le fameux « dites-le-nous une fois » (DLNUF). Nous devons sans cesse fournir des extraits Kbis, même à des interlocuteurs qui peuvent parfaitement les obtenir sans passer par nous. Qui mieux que les impôts peut avoir accès au Kbis d'une société ?

En parallèle, harmonisons les délais de réponse des organismes de l'État dans l'ensemble du territoire. Les différences actuelles peuvent entraîner de graves problèmes, notamment pour les entreprises limitrophes de deux départements ou de deux régions.

De surcroît, on pourrait certainement rassurer nos entrepreneurs en créant des certificats de conformité administrative opposables aux tiers et en instaurant une sommation administrative : dès lors que tel point est validé, on ne doit plus changer les règles du jeu.

Nous demandons un délai de mise en conformité pour les repreneurs d'entreprises. Une jeune chef d'entreprise de mon entourage s'est vu réclamer divers documents par l'inspection du travail au risque de subir des sanctions, alors qu'elle n'était là que depuis quelques jours.

La dématérialisation est évidemment une bonne chose ; mais encore faut-il qu'une personne physique puisse être contactée en cas de problème, pour renseigner tel document ou traiter telle demande concrètement impossible à satisfaire. Le fiasco de l'Institut national de la propriété intellectuelle (Inpi) doit servir de leçon : en dématérialisant les formalités, on les a rendues encore plus lourdes et complexes - dans ce cadre, on est allé jusqu'à me demander la date de naissance de mon commissaire aux comptes...

Nous souhaitons que le prochain projet de loi travail double les seuils dont sont assorties les diverses contraintes administratives - je ne parle pas des dispositions de nature financière.

La base de données économiques, sociales et environnementales (BDES) devrait être limitée aux seuls cas où les représentants du personnel de

l'entreprise en font la demande. Beaucoup de dirigeants de PME y consacrent beaucoup de temps sans la voir jamais évoluer.

Certains chefs d'entreprise souhaitent pouvoir organiser les réunions du comité social et économique (CSE) en visioconférence, ce qui est actuellement interdit.

Enfin, quand un employeur embauche un travailleur étranger, il doit disposer d'une base de données officielles pour vérifier l'authenticité des documents qui lui sont présentés, notamment les pièces d'identité.

M. Michel Picon, président de l'U2P. – À mon tour, je tiens à vous remercier de votre invitation.

Je souscris à presque toutes les demandes formulées par Mme Caron.

Globalement, nous sommes satisfaits du travail législatif engagé, tout particulièrement pour les petites entreprises.

L'U2P a émis 133 propositions sectorielles couvrant le bâtiment, l'hôtellerie ou encore la restauration, et une grande partie de ces demandes de simplification reçoivent des solutions dans ce texte. Mais le diable se cachant dans les détails il faut examiner ces dispositions de plus près. Chef d'entreprise depuis quarante-cinq ans, j'ai connu les vicissitudes de bien des simplifications...

Ainsi, personne ne demande la « simplification » du bulletin de paie, que ce soit parmi les organisations de salariés ou parmi les organisations patronales. On peut se contenter de mentionner le salaire net ; mais, dès lors, plus personne ne connaîtra le coût de l'emploi du salarié. Je pense par exemple à la protection sociale. Régulièrement, des salariés me demandent ce qu'ils paient au titre de leur complémentaire santé : si ces informations ne figurent plus noir sur blanc, de telles questions deviendront incessantes. Nous ne sommes pas face à une voie de simplification, il s'agit d'un simple effet d'annonce.

Nous souhaiterions que le test PME puisse être également conduit dans les très petites entreprises, par exemple dans celles de moins de 11 salariés, celles-là mêmes que je représente ici.

Nous pensons que la loi devrait mieux cadrer ce test, qui demeure assez lacunaire. En l'état, nous avons le sentiment que c'est l'administration qui va procéder au test à notre place. Or nous voulons pouvoir l'effectuer nous-mêmes. Passez-moi l'expression : si nous avions testé l'Inpi, personne n'aurait jamais ouvert ce bazar !

Bref, le texte doit mieux préciser ce test, qui devrait être effectué dans des entreprises de tailles différentes – celles de moins de 10 salariés, celles qui comprennent entre 10 et 50 salariés et celles qui emploient plus de 50 salariés.

Du reste, nous pensons que le test doit être réalisé non seulement avant la présentation du texte en conseil des ministres, mais aussi après

l'examen et l'adoption éventuelle des amendements – en guise de piqûre de rappel –, car ces derniers peuvent changer beaucoup de choses. Encore une fois, le texte doit être plus précis, sans quoi il ne trouvera aucune application réelle.

Il est clair que les démarches administratives constituent une perte de temps. Je représente les artisans, les commerçants de proximité et les professions libérales, mais je pense aussi aux professions qui paraissent éloignées de cette démarche de simplification alors qu'elles en cruellement ont besoin. Par exemple, une infirmière passe plus d'une heure par jour à remplir des papiers pour la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Or cette situation n'est toujours pas traitée. Lorsqu'il s'agit de soignants, c'est un temps utile et important qui est malheureusement passé à remplir des formulaires ou à faire du *reporting*.

Nous allons vous faire parvenir un projet d'amendement afin de cadrer ce test, en particulier en ce qui concerne le choix des entreprises et la période durant laquelle le test doit pouvoir être mis en œuvre.

Enfin, nous avons à cœur de défendre les petites entreprises dans le cadre des marchés publics. Nous sommes particulièrement attachés à l'allotissement des marchés, principe sans lequel les grandes entreprises seraient presque les seules à pouvoir concourir et remporter les contrats. Nous souhaitons, là encore, que le texte soit plus précis.

M. Julien Gondard, directeur général de CMA France. – Je commencerai par rappeler que CMA France, en tant que réseau d'établissements publics, est là pour mettre en œuvre ce qui sera voté par la représentation nationale.

Notre institution a participé à l'ensemble de la préparation de la réforme de simplification : nous avons identifié les dispositions qui pourraient poser problème et avons été saisis en amont des difficultés rencontrées sur le terrain. Dans ce cadre, nous avons participé aux Rencontres de la simplification organisées par Bercy.

Nous accueillons très positivement cette démarche de simplification qui, dans sa philosophie d'ensemble, doit éviter de complexifier la vie de l'entreprise.

Selon nous, la première des simplifications consiste à supprimer : il faut enlever ce qui est en trop, alléger la charge des entreprises. Rappelons que l'artisan ne gagne pas sa vie lorsqu'il ne produit pas. Or c'est précisément le cas lorsqu'il passe son temps à analyser les textes et à vérifier qu'il se conforme bien à tout ce qu'on lui demande.

Deuxièmement, la simplification ne passe pas forcément par le numérique. Le guichet unique est plus que difficile. Tous les jours, le réseau CMA accompagne des chefs d'entreprise complètement perdus, qui ont parfois fait des choix numériques dangereux pour leur propre sécurité

financière et juridique ou pour l'activité même de leur entreprise. J'y insiste, simplifier n'implique pas nécessairement de tout numériser : il reste un besoin d'accompagnement physique pour accomplir les bonnes formalités au bon moment.

Troisièmement, il y a une inversion de la charge de la preuve, qui pèse désormais sur le déclarant – il n'en demeure pas moins qu'on le pressent honnête et respectueux des règles de transparence. Cela pose la question du contrôle : ainsi, le guichet s'assure qu'une entreprise est bien créée ou qu'un artisan possède les bonnes qualifications pour exercer le métier auquel il prétend.

Au-delà de ces principes généraux, force est de constater que le texte renvoie beaucoup aux ordonnances, ce qui incite à faire preuve d'une grande vigilance. Soyez certains que notre réseau d'établissements publics se tiendra aux côtés de l'État pour rédiger les dispositions nécessaires, mais beaucoup d'entre elles sont renvoyées à une date ultérieure.

Encore une fois, nous nous réjouissons de l'ensemble des éléments de simplification proposés dans le texte. Je souscris totalement aux propos qui ont été tenus sur le bulletin de salaire. Les éditeurs ont toujours l'occasion de demander un petit peu plus d'argent pour la mise à jour du logiciel de l'entreprise, lorsque celle-ci s'impose. Ce serait un comble si l'entreprise devait déboursier de l'argent pour une simplification qui ne change pas grand-chose !

Par ailleurs, le test pour les PME et les TPE est fondamental. Nous nous inscrivons en partenaires de la mise en œuvre de toutes les dispositions qui seront votées.

Nous voyons également d'un œil positif la simplification des règles en matière de plan local d'urbanisme (PLU) et de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). De fait, nous approuvons tout ce qui permet de simplifier une installation, une mise aux normes ou un équipement garantissant des économies d'énergie, comme un panneau solaire. De même, tous les dispositifs qui viennent alléger la charge de l'entreprise sont une bonne chose, surtout s'ils lui permettent de réaliser une économie sur sa facture.

Enfin, il conviendrait de faire un petit cadeau à l'artisanat, en complétant ainsi le titre X : « Simplifier le développement des commerces et de l'artisanat ». Cela prouverait que l'artisanat est un secteur à part entière et qu'il contribue, lui aussi, à la dynamique économique du pays.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Il me semble que les dispositions envisagées en matière de simplification pour les commerces vont dans le bon sens et ne posent pas de difficultés. Néanmoins, avez-vous des remarques particulières à formuler ?

Sachez que je prends bonne note de votre proposition concernant le délai de prévenance des salariés.

Mme Bénédicte Caron. – En effet, le texte va dans le bon sens : tous les commerçants bénéficieront de cette simplification. Toutefois, certains gros bailleurs pourraient manifester leur désapprobation. Reste qu'un équilibre entre commerçants et bailleurs a bien été trouvé dans le texte. Dès lors, aucune disposition ne nous chagrine.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Que pensez-vous des seuils de concurrence ?

M. Michel Picon. – Nous ne sommes pas concernés par cette question. Néanmoins, offrir à tous les commerçants la possibilité de payer leur loyer de façon mensuelle est une chose essentielle. Cela leur permettra d'être moins « étouffés » dans la gestion de leur trésorerie.

La limitation à trois mois du dépôt de garantie est également une mesure utile. Enfin, il nous semble bon de préférer un régime déclaratif à un régime d'autorisation concernant les changements de destination : cela répond aux demandes que nous avons formulées.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – L'article 13 ne me semble pas poser de problèmes, mais l'article 14 appelle sans doute quelques remarques, surtout en ce qui concerne la simplification des cessions contractuelles.

M. Michel Picon. – Nous approuvons tout ce qui concourt à plus de transparence afin de comparer les tarifs entre les différents établissements bancaires susceptibles de travailler avec nous. Les récapitulatifs de frais mieux expliqués vont aussi dans le bon sens. Toutefois, les banquiers prétendent que ces nouvelles contraintes engendreront beaucoup de dépenses. Aussi, nous devons veiller à ce qu'elles ne soient pas répercutées et qu'elles ne conduisent pas à une augmentation des coûts.

Ces articles nous laissent sur notre faim : il est bon de renforcer la transparence, mais qui en assumera la charge ?

Le même problème s'est posé pour les assurances. La liberté qui a été donnée aux particuliers de procéder à une résiliation infra-annuelle de leur contrat a conduit à une augmentation des tarifs. En effet, les compagnies d'assurance ont engagé des frais de gestion supplémentaires qu'elles ont ensuite répercutés sur les assurés.

J'ai vu que le secteur de la construction n'entrait pas dans le champ du texte. Une résiliation trop facile des attestations d'assurance au moment de la construction d'une maison peut poser un certain nombre de difficultés aux maîtres d'ouvrage...

Bref, nous restons dans l'expectative : nous attendons de voir comment ces articles vont être mieux cadrés et quels coûts ils vont engendrer pour les entreprises.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Je vous remercie pour ces réponses. Du reste, je pense que les dispositions relatives au salaire font à peu près l'unanimité.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Vous réclamez un certain nombre de « cadeaux », mais je vous rappelle que nous ne sommes que législateurs. Certaines des mesures demandées, comme la mise en place d'un coffre-fort électronique, relèveront plutôt du volet réglementaire. Voilà pourquoi elles ne sont pas traitées par le texte. De même, le maintien de l'humain dans la démarche de simplification est une question qui n'appartient pas au domaine législatif.

Ces besoins ont tout de même été pris en compte ; d'ailleurs, si j'en crois le plan d'action du Gouvernement, une mission sera lancée au premier semestre 2024, afin de les relayer.

J'en viens à l'article 27 et aux tests PME. Sur ce sujet, nous avons pris bonne note de vos remarques. Nous allons réintroduire le texte voté au Sénat à l'initiative du président Rietmann, qui était destiné à toutes les entreprises.

Le titre du texte n'est sans doute pas assez révélateur de son contenu. Il faudra sans doute le préciser, au moins pour lever les ambiguïtés.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Picon : les tests PME doivent être conduits avant la présentation du texte en conseil des ministres. Cela nous permettra d'écrire quelque chose de robuste. Toutefois, il sera difficile de procéder de nouveau aux tests après l'adoption des amendements, à moins qu'il ne s'agisse d'une navette parlementaire normale comprenant deux lectures.

M. Rémy Pointereau, président. – Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) pourrait nous permettre de réaliser un travail en amont, mais ce n'est pas toujours acquis : on le voit avec les collectivités locales. Le travail s'accomplit dans l'urgence, souvent la veille pour le lendemain. J'ignore quelle est la volonté du Gouvernement en la matière...

Mme Anne-Sophie Romagny. – On ne pourra pas forcément conduire un test PME pour chaque amendement adopté. Néanmoins, je me félicite qu'il puisse vous donner satisfaction. J'ai moi-même réclamé des tests de ce type dans le rapport que j'ai coécrit avec Marion Canalès, *Directive CSRD : du décryptage à l'avantage.*

La CSRD est une directive européenne. C'est pourquoi nous n'avons pas pu réaliser de tests en amont. J'ai contacté le cabinet de la ministre Olivia Grégoire, la semaine dernière, afin qu'il puisse faire remonter cette problématique à l'échelon européen.

Sur les quinze PME devant effectuer ce test, seules onze ont répondu – c'est déjà une belle avancée ! Le fait que des PME se portent volontaires est bien la preuve qu'elles sont déjà inscrites dans la démarche de simplification.

Néanmoins, un tiers des onze PME volontaires nous a dit avoir rencontré d'importantes difficultés, notamment en ce qui concerne le scope 3.

Comme je le préconisais dans mon rapport, il faudrait pouvoir évaluer la CSRD au bout d'une année d'application, afin de constater le coût financier induit et de mesurer la praticité du dispositif pour les PME non aguerries à l'exercice.

Encore une fois, sans tester chaque amendement, il est toujours possible de réfléchir à une évaluation postérieure à l'adoption du texte.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je partage vos réserves sur les limites apportées au recours à l'allotissement.

Que pensez-vous de la disposition par laquelle les sous-traitants de rang 1 sont invités à renoncer au paiement direct par l'État ?

M. Michel Masset. – Pour avoir été amené à céder des sociétés, je constate que les meilleures cessions se sont faites lorsque les salariés étaient associés à la transaction. Il me paraît à tout le moins difficile de ne les aviser de la cession de leur société qu'une fois celle-ci effectuée, comme vous le proposez.

Mme Dominique Vérien. – La relation des entreprises avec les banques est envisagée *a minima* par le texte. Quelles dispositions serait-il utile d'introduire pour aller plus loin en la matière ?

Mme Bénédicte Caron. – Certaines petites sociétés paient des frais bancaires exorbitants chaque trimestre, en contrepartie d'un service qui peut se résumer, par exemple pour une société civile immobilière (SCI), à trois virements par mois. Il serait bon que les banques continuent d'avancer vers l'alignement des frais bancaires des petites sociétés sur ceux des particuliers.

Lors des cessions de sociétés que j'ai menées, l'information des salariés, bien qu'effectuée en amont du délai de deux mois, a toujours provoqué un vent de panique. J'aurais naturellement cédé ces sociétés à leur encadrement si cela avait été possible, mais pour diverses raisons, ce n'était pas le cas. J'ai donc passé les dernières semaines à rassurer les salariés sur le fait qu'aucun d'entre eux ne serait mis à la porte et que tout irait bien, ce qui a été le cas à chaque fois. J'estime donc que les cas où il n'y a pas de repreneur mis à part, il n'est pas nécessaire d'affoler les salariés.

Les sous-traitants de rang 1 ne souhaitent pas renoncer au paiement direct ; ils veulent que la situation reste inchangée. Comme le nouveau bulletin de paie, cette disposition est une fausse bonne idée.

Le test PME est encore mal délimité, mais j'estime que le mal est fait. On va notamment nous imposer la directive CSRD. Le formulaire est certes passé de 250 à 50 pages, mais il reste des questions auxquelles on ne sait pas répondre. Il faut donc encore le réduire, en supprimant des paragraphes entiers.

M. Michel Picon. – Je suis totalement opposé à ce que les petites entreprises perdent la possibilité d’être réglées directement par l’État. Cela les rendrait encore plus dépendantes des grandes entreprises. J’espère que ce point sera corrigé.

J’estime moi aussi que l’information des salariés lors d’une cession perturbe l’entreprise. Il n’est pas utile d’ajouter du stress au traumatisme que constitue la cession d’une entreprise. Depuis que cette information a été rendue obligatoire deux mois avant la cession, le nombre de salariés ayant repris une entreprise se compte sur les doigts d’une main. De plus, si certains salariés d’une petite entreprise sont susceptibles de la reprendre, le dirigeant les connaît et il peut les informer individuellement. Une telle publication des bans est, du reste, tout aussi stressante pour les clients, ce qui fait courir un risque supplémentaire à l’entreprise.

Je souhaite donc l’abrogation de cette disposition qui a plus d’inconvénients que d’avantages.

Il serait par ailleurs utile que les dispositions de l’article 4, qui simplifient l’accès à la commande publique en ligne, soient étendues aux collectivités locales, avec lesquelles les petites entreprises sont bien davantage susceptibles d’avoir des marchés qu’avec l’État. Je me permets de soumettre cette idée à la chambre des territoires.

M. Julien Gondard. – Certaines entreprises ont besoin d’acheter des stocks avant de produire ou de vendre, ce qui peut les mettre en situation difficile par rapport aux banques. De telles entreprises auraient besoin d’offres de services bancaires sur-mesure.

M. Rémy Pointereau, président. – Je vous remercie de vos interventions et de vos idées, que nous allons prendre en compte.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Nous ne réglerons, hélas, pas tout dans ce texte.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous allons traiter une partie du stock. Il faudra ensuite nous attaquer au flux.

Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

LISTES DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Direction générale du Trésor (DG Trésor)

Mme Sandrine Menard, sous-directrice du financement des entreprises et des marchés financiers

M. Gabriel Cumenge, sous-directeur des banques et des financements d'intérêt général

M. Thibaut Herrero, chef du bureau de la lutte contre la criminalité financière

M. Florent Joilan, adjoint au chef du bureau de la lutte contre la criminalité financière

Mme Anais Mateos, adjointe au chef du bureau des marchés et des produits d'assurance

Mme Mariana Matos Pires, chargée de mission auprès du chef du bureau des marchés et des produits d'assurance

Direction des affaires juridiques (DAJ)

Mme Clémence Olsina, directrice des affaires juridiques

M. Guillaume Delaloy, adjoint à la sous-directrice du droit de la commande publique

Mme Dominique Agniau-Canel, sous-directrice du droit public, européen et international.

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Marion-Anne Macé, sous-directrice du développement des entreprises

Mme Marie de Boissieu, sous-directrice commerce, artisanat et restauration

Mme Lucas Gravit, chef de projet réindustrialisation et foncier industriel

Mme Charlotte Roegis, chargée de mission réglementation des communications électroniques

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

M. Christophe Kassiotis, directeur de cabinet

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Patrick Brie, adjoint à la sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages

Mme Caroline Sauze, cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme

Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

Sous-direction de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques (EARM)

M. Jean-François Gaillaud, chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques

M. Jean-Raymond Philipot, adjoint au chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

M. Jean-Luc Perrin, sous-directeur des risques chroniques et du pilotage

M. Guillaume Bailly, chef du bureau du sol et du sous-sol

Ministère de la justice

Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)

Mme Claire Berger, sous-directrice du droit civil

M. Kévin Leclere Vue, chef du bureau du droit processuel

Mme Florence Gainot, cheffe du bureau du droit commercial

Mme Alexandra Stoltz-Valette, cheffe du bureau du droit public et du droit constitutionnel

Ministère du travail, de la santé et des solidarités

Direction générale de la santé (DGS)

Mme Sonia Errard, adjointe de la cheffe du bureau qualités des pratiques et recherches biomédicales

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI)

M. Bertrand Schwartz, chef du secteur biologie santé

Mme Estelle Echard, adjointe au chef de département des pratiques de recherches réglementées

Agence de l'innovation en santé (AIS)

M. Charles-Edouard Escurat, directeur des pôles accélération et accompagnement

M. Benoit Labarthe, responsable recherche et transfert de technologie

Mme Mégane Lesaignoux, responsable juridique et comptes clés

Fédération française des télécoms (FFT)

M. Olivier Riffard, directeur général adjoint de la FFTélécoms

M. Laurentino Lavezzi, directeur des affaires publiques du groupe Orange

M. Corentin Durand, responsable des affaires publiques de Bouygues Telecom

M. Loïc Natchoo, responsable des affaires publiques de SFR

Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP)

M. Damien Michallet, sénateur de l'Isère, président de la CSNP

Mme Valérie Montané, secrétaire générale

Autorité de la concurrence

M. Benoît Cœuré, président

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

M. Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général

Fédération nationale des travaux publics (FNTP)

Mme Camille Roux, directrice des affaires juridiques

Mme Valérie Baillat, directrice adjointe des affaires juridiques

M. Jean-Christophe Angenault, directeur de cabinet

Fédération des entreprises sociales pour l'habitat

M. Didier Poussou, directeur général

Union sociale pour l'habitat (USH)

M. Boris Petric, directeur juridique et fiscal

M. Antoine Galewski, directeur des relations institutionnelles et parlementaires

Fédération des élus des entreprises publiques locales

M. Benjamin Gallepe, directeur général

M. Léopold Sanchez-Villaescusa, chargé de missions action législative et réglementaire

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Alliance du commerce

Alliance des minerais, minéraux et métaux (A3M)

APW France

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA)

Association française des opérateurs d'infrastructures de téléphonie mobile (Ofitem)

Association française des sociétés de placement immobilier (Aspim)

Association française pour la pompe à chaleur

Association Simplification et dématérialisation des données sociétés (SDDS)

ATC France

Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)

Banque de France - Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Cellnex France

Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île de France

Commissariat général au développement durable (CGDD)

Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)

Conseil national des barreaux

Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)
Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)
Conseil National de l'Ordre des Experts-Comptables (CNOEC)
Direction des achats de l'État (DAE)
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
et Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
Électricité de France (EDF)
Fédération des Acteurs du Commerce dans les Territoires (FACT)
Fédération bancaire française (FBF)
Fédération des entreprises immobilières (FEI)
Fédération du commerce et de la distribution (FCD)
Fédération française des spiritueux (FFS)
Fédération française du bâtiment (FFB)
Fédération nationale des agents généraux d'assurance (AGÉA)
Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)
Fédération nationale des travaux publics (FNTP)
Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)
Fédération PROCOS
Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)
France Assureurs
France Datacenter
France Digitale
France Industrie
France gaz (FG)
France gaz renouvelable (FGR)
France Nature Environnement (FNE)
Free
GIE Publication des marchés
Infranum
Institut national de l'économie circulaire (INEC)
Intercommunalités de France
La Poste

Maître Nil Symchowicz

Médiateur des entreprises

Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)

Office français de la biodiversité (OFB)

Office national des forêts (ONF)

Ordre des pharmaciens

Optic 2000

Pernot Ricard

Réseau de transport d'électricité (RTE)

SNCF

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

Syndicat des indépendants et des TPE (SDI)

Syndicat professionnel des entreprises locales d'énergie (SELE)

Syndicat de la juridiction administrative (SJA)

Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)

Union française de l'électricité (UFE)

Valocôme

Valorem

WeCoop

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-550.html>