

N° 358

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 février 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission spéciale (1) sur le projet de loi (procédure accélérée)
d'accélération et de simplification de l'action publique,*

Par Mme Patricia MORHET-RICHAUD,

Sénatrice

*Articles 8, 9, 20, 22, 29, 31, 40, 47, 48 et 49 examinés selon la procédure
de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

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

Voir les numéros :

Sénat : 307 et 359 (2019-2020)

La commission a examiné les articles 8, 9, 20, 22, 29, 31, 40, 47, 48 et 49 selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur ce projet de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
I. LA SUPPRESSION DE COMMISSIONS CONSULTATIVES PRÉSENTÉES COMME PEU ACTIVES MAIS PARFOIS UTILES ET À PRÉSERVER.....	9
II. LA DÉCONCENTRATION ET LA SIMPLIFICATION BIENVENUES DE CERTAINES PROCÉDURES	10
III. UNE SESSION DE RATTRAPAGE LÉGISLATIF.....	11
IV. DES PROPOSITIONS MAL PRÉPARÉES OU INOPPORTUNES	12
V. DE NOUVELLES MESURES DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er}</i> Suppression de la commission consultative paritaire nationale des baux ruraux (CCPNBR).....	15
• <i>Article 2</i> Suppression de la commission de suivi de la détention provisoire	20
• <i>Article 3</i> Suppression du conseil national de l'aide aux victimes	22
• <i>Article 4</i> Suppression de l'observatoire de la récidive et de la désistance	25
• <i>Article 5</i> Suppression de la commission nationale des services (CNS)	28
• <i>Article 6</i> Suppression de la commission centrale des impôts directs compétente en matière d'évaluation foncière	32
• <i>Article 7</i> Suppression de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement.....	37
• <i>Article 8</i> Regroupement du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) et du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)	42
• <i>Article 9</i> Suppression anticipée du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT)	46
• <i>Article 10</i> Suppression de la commission scientifique nationale des collections	48
• <i>Article 11</i> Suppression de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.....	53
• <i>Article 12</i> 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 (CNEF).....	58
• <i>Article 13</i> Suppression de la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires.....	64
• <i>Article 14</i> Suppression du conseil supérieur de la mutualité	65
• <i>Article 15</i> Fusion de diverses instances consultatives relatives aux relations de travail.....	67
• <i>Article 16</i> Absorption du conseil supérieur de l'égalité professionnelle par le Haut conseil de l'égalité	70
• <i>Article 16 bis (nouveau)</i> Composition des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	72

• Article 17 Déconcentration de diverses décisions individuelles dans le domaine de la culture	73
• Article 18 Transfert au directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) des décisions relatives à l'interdiction de la divulgation et de la libre exploitation des brevets ainsi qu'à leur prorogation et levée	79
• Article 19 Déconcentration et simplification de certaines décisions administratives dans le champ de la santé	83
• Article 20 Agrément des dispositifs de traitement dans les installations d'assainissement non collectif	86
• Article 21 Modalités d'application des nouvelles prescriptions en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement aux projets en cours ..	88
• Article 22 Garanties concernant la réglementation applicable en matière de prescriptions d'archéologie préventive	92
• Article 23 Actualisation des études d'impact	94
• Article 24 Modalités de consultation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques	98
• Article 25 Consultation du public pour les projets soumis à autorisation ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale	102
• Article 25 bis (nouveau) Information des maires sur les projets d'installations éoliennes	104
• Article 26 Exécution anticipée de travaux avant la finalisation de l'instruction de l'autorisation environnementale	106
• Article 26 bis (nouveau) Dispositions transitoires relatives à la nouvelle définition des zones humides introduite par la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité	108
• Article 27 Attestation par une entreprise certifiée de la qualité des mesures de mise en sécurité et de réhabilitation des sites industriels	110
• Article 28 Application du statut d'entreprise fortement consommatrice d'électricité, au sens de l'article L. 351-1 du code de l'énergie, à un ensemble de sites de consommation situés sur une même plateforme industrielle, prévue à l'article L. 515-48 du code de l'environnement	113
• Article 29 Simplification de la justification et de la vérification du domicile déclaré pour la délivrance de certains titres (« Justif'Adresse »)	122
• Article 30 Suppression de la déchéance en cas de condamnation pénale du délégataire de service public de délégation d'eau potable	126
• Article 31 Suppression de l'agrément national délivré aux organismes de tourisme social et familial (TSF)	127
• Article 32 Suppression des registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile	131
• Article 33 Habilitation à légiférer par ordonnance pour modifier certaines règles applicables aux personnels des chambres d'agriculture et de l'Office national des forêts (ONF) ainsi que le conseil d'administration de ce dernier	134
• Article 33 bis (nouveau) Création d'un comité d'audit au sein de l'Office national des forêts (ONF)	150
• Article 34 Assouplissement des conditions du commerce électronique de médicaments par une pharmacie d'officine	151
• Article 34 bis (nouveau) Expérimentations dérogatoires à l'organisation et au financement du système de soins	160
• Article 35 Protocoles de coopération entre professionnels de santé	161
• Article 36 Demande d'habilitation pour favoriser le développement des services aux familles et de l'aide à la parentalité	164

• Article 37 Simplification des certificats médicaux de non-contre-indication au sport exigés des mineurs	165
• Article 38 Simplification de la délivrance de documents provisoires aux étrangers sollicitant un titre de séjour	168
• Article 39 Modalités d'inscription à l'examen du permis de conduire	172
• Article 40 Bulletin officiel des produits de santé.....	177
• Article 41 Habilitation du gouvernement à définir par ordonnance le statut des encadrants du service national universel	177
• Article 42 Transmission de l'éligibilité fiscale de l'épargnant au livret d'épargne populaire par l'administration fiscale sur demande des établissements bancaires	181
• Article 42 bis (nouveau) Clarification des modalités d'application du droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur	183
• Article 43 Dispositifs d'intéressement dans les très petites entreprises	185
• Article 44 Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prolonger tout ou partie des dispositions de l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative au règlement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.....	189
• Article 44 bis (nouveau) Facilitation des modalités de composition et de fonctionnement des conseils d'administration des offices publics de l'habitat (OPH).....	196
• Article 44 ter (nouveau) Délégation à l'exécutif des mises à disposition à titre gratuit de biens appartenant à une collectivité.....	197
• Article 45 Suppression de l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique	198
• Article 46 Exclusion du champ de la commande publique de certaines prestations en matière de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'un contentieux et de conseil juridique par un avocat en amont d'une probable procédure contentieuse	200
• Article 47 Suppression de l'obligation de mise en conformité de tous les équipements radioélectriques avec la norme IPv6	202
• Article 48 Suppression de l'espace aérien surjacent du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral.....	203
• Article 49 Sortie des archives publiques courantes et intermédiaires du champ des trésors nationaux. Suppression des obligations de publicité en matière d'actions en restitution de biens culturels	205
• Article 50 Entrées en vigueur différées	209
TRAVAUX EN COMMISSION	211
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 48, ALINÉA 3 DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	267
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	269

L'ESSENTIEL

Le projet de loi « Accélération et simplification de l'action publique » (ASAP) s'inscrit dans le prolongement de la politique de modernisation de l'administration qui a donné lieu notamment à l'adoption en août 2018 de la loi pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC¹, qui avait consacré le droit à l'erreur, le droit au contrôle, ou encore la médiation généralisée.

Contrairement à la loi précédente, le projet de loi ASAP paraît moins ambitieux. Il n'est plus question de définir une « Stratégie nationale d'orientation de l'action publique » et les dispositions qui y figurent sont directement opérationnelles, regroupées autour de trois engagements pris par le Gouvernement : une administration plus simple, d'où la proposition de supprimer des commissions consultatives jugées inutiles ; une administration plus proche des Français, par la déconcentration des décisions ; une administration plus efficace et plus rapide grâce à la modernisation et la simplification des démarches courantes.

La commission spéciale accueille très favorablement toutes les dispositions qui sont de nature à améliorer les relations entre les citoyens et l'administration ou à simplifier les normes et les procédures qui entravent inutilement les initiatives des particuliers ou des entreprises et en conséquence, le développement économique et l'emploi. Sauf exception, elle approuve donc l'esprit des mesures proposées par les Titres I^{er}, II et III du projet de loi.

Les autres dispositions du projet de loi sont de deux natures différentes :

– la première catégorie (suppressions de sur-transpositions de textes européens, simplification de « process » administratifs) regroupe des mesures déjà votées par le Parlement ou le Sénat mais dont le processus d'adoption n'a pas été conduit à son terme pour des raisons formelles (annulation par le Conseil constitutionnel au titre de l'irrecevabilité des cavaliers législatifs, abandon de navette parlementaire pour cause d'encombrement de l'agenda du Parlement). Les articles concernés n'appellent donc pas de longs débats ;

– la seconde catégorie, figurant essentiellement au Titre IV du projet de loi, est un agglomérat de mesures extrêmement diverses, dont beaucoup n'ont qu'un lointain rapport avec la simplification de l'action publique et dont certaines sont très contestées par les acteurs des secteurs d'activité concernés (avocats, pharmaciens en particulier). Ces articles donnent le sentiment d'avoir été raccrochés au texte du projet de loi, sans

¹ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018.

préparation suffisante et surtout parce qu'il constituait un véhicule législatif commode dans un agenda législatif surchargé.

De manière générale, la commission spéciale souligne que l'examen du projet de loi se déroule dans des conditions acrobatiques et peu respectueuses du Parlement.

Le projet de loi a été adopté en conseil des ministres le 5 février 2020 et inscrit en séance publique le 3 mars 2020 ce qui a contraint votre rapporteure à limiter le nombre et la durée des auditions ouvertes à ses collègues, la commission spéciale s'étant constituée dès le 6 février. Fort heureusement des contributions écrites ont été transmises permettant d'élargir l'éventail des consultations. L'administration pour sa part s'est trop souvent révélée incapable de fournir les informations demandées, notamment sur les dispositions des ordonnances pour lesquelles une habilitation est demandée par le Gouvernement.

Le portage par Bercy d'un texte touchant de nombreuses politiques publiques a constitué également un élément contribuant à la mauvaise information des parlementaires, chacun des deux secrétaires d'État étant contraint de se retourner vers les ministères concernés par le fond.

La commission spéciale, pour faire suite à la demande exprimée par M. Bruno Retailleau, président du groupe Les Républicains, d'une demande d'application de la procédure de législation en commission partielle, a proposé l'application de cette procédure de législation à une partie des articles du projet de loi. Les articles concernés sont les articles 8, 9, 20, 22, 29, 31, 40, 47, 48 et 49.

La commission spéciale a adopté le projet de loi en y apportant des modifications substantielles. Elle l'a enrichi de 68 amendements, dont 51 à l'initiative de sa rapporteure.

I. LA SUPPRESSION DE COMMISSIONS CONSULTATIVES PRÉSENTÉES COMME PEU ACTIVES MAIS PARFOIS UTILES ET À PRÉSERVER

Depuis octobre 2017, le Gouvernement développe un programme « Action publique 2022 » dont l'objectif est de « *réinventer le modèle de conduite des politiques publiques, en s'appuyant notamment sur les leviers du numérique et de l'innovation* ».

Parmi les orientations proposées figure la volonté de simplifier le paysage administratif par la réduction du nombre de commissions consultatives et de structures rattachées aux administrations centrales.

Au menu du 4^e Comité interministériel de la transformation publique qui s'est tenu le 15 novembre 2019, un bilan et un objectif ont été rappelés : près de 90 commissions consultatives seront supprimées, dont 63 avant fin 2019.¹

Quinze suppressions ou fusions de commissions et d'organismes figurent dans le Titre 1^{er} du projet de loi, notamment parce que leur composition inclut la présence de parlementaires qui relève du niveau législatif. Elles concernent : la commission paritaire nationale des baux ruraux, la commission de suivi de la détention provisoire, le Conseil national de l'aide aux victimes, l'observatoire de la récidive et de la désistance, la commission nationale des services, la commission centrale des évaluations foncières, l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement, le comité de suivi DALO et le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, la commission scientifique nationale des collections, le CNEPEOM (évaluation des politiques publiques outre-mer), la Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base, la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires, le Conseil supérieur de la mutualité, le haut conseil au dialogue social le COPIESAS et la COMAREP, le conseil supérieur de l'égalité professionnelle et le haut conseil à l'égalité.

Le Gouvernement justifie ces propositions pour plusieurs motifs :

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

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

¹ La liste des commissions concernées est notamment disponible [ici](#).

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

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

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

II. LA DÉCONCENTRATION ET LA SIMPLIFICATION BIENVENUES DE CERTAINES PROCÉDURES

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

Ils assurent également (articles 21 à 27) la transcription des recommandations issues du rapport remis au Premier ministre par M. Guillaume Kasbarian, député, le 23 septembre 2019 « 5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles ».

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

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

III. UNE SESSION DE RATTRAPAGE LÉGISLATIF

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

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

C'est le cas notamment des articles qui figuraient dans le projet de loi de suppression des sur-transpositions, adopté en première lecture par le Sénat le 7 novembre 2018 et non examiné par l'Assemblée nationale. Ils concernent la soustraction de certaines prestations d'avocats du droit de la commande publique (article 46), l'obligation de mise en conformité de tous les équipements radioélectriques (article 47), la définition de l'espace aérien surjacent (article 48), la définition des trésors nationaux au sein du code du patrimoine (article 49). C'est aussi le cas de l'article relatif aux modalités de contrôle de l'éligibilité au livret d'épargne populaire (article 42), dont le Conseil constitutionnel avait estimé qu'il ne devait pas figurer en loi de finances.

Ils intègrent aussi plusieurs mesures modestes de simplification administrative concernant surtout des procédures obsolètes, les suites d'expérimentations abouties ou des dispositions d'ajustement des textes en vigueur. Ces articles concernent ainsi des sujets très variés : la communication à l'administration de données permettant de vérifier le domicile déclaré (article 29), une procédure de déchéance en cas de condamnation au pénal du délégataire du service public de distribution d'eau potable (article 30), l'agrément national délivré aux organismes de tourisme familial et social (article 31), le registre des personnels navigants de l'aéronautique civil (article 32), les protocoles de soins ayant reçu un avis favorable de la Haute Autorité de Santé (article 35), le certificat médical pour la pratique sportive (article 37), la publication des décisions en matière de sécurité sociale (article 40).

Enfin, le dispositif d'encouragement à mettre en place des accords d'intéressement dans les TPE (article 43) peut être considéré comme un complément ciblé aux mesures intégrées dans la récente loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE) en faveur de l'intéressement, dont la commission spéciale a souhaité renforcer l'ambition.

Ces mesures n'appellent pas d'observations particulières de la part de la commission spéciale. Elle observe toutefois que certaines d'entre elles sont rendues nécessaires en raison d'un mauvais partage entre le domaine de la loi, qui a été abusivement élargi, et celui du règlement. De ce fait, le droit applicable est devenu trop rigide et pénalise l'action administrative qui a besoin d'une certaine souplesse d'adaptation. Tel est le cas des mesures concernant les récépissés de demande de délivrance ou de renouvellement

d'un titre de séjour (article 38) ou les modalités d'attribution des places d'examen du permis de conduire (article 39).

IV. DES PROPOSITIONS MAL PRÉPARÉES OU INOCCASIONNÉES

Au sein d'un texte plutôt consensuel de simplification, le Gouvernement a inséré – parfois tardivement¹ – plusieurs mesures d'une nature très différente dont la commission spéciale estime :

– qu'ils concernent des sujets de fond devant faire l'objet d'un débat spécifique et de consultations sérieuses. À cet égard, elle déplore que le sujet du service national universel, jamais débattu au Parlement, soit abordé sous l'angle bien étroit d'une habilitation à légiférer par ordonnance sur le recrutement des encadrants SNU (article 41). Elle regrette également que pour la seconde fois², le Gouvernement veuille traiter par ordonnance la question centrale de la petite enfance (article 36) ;

– qu'il s'agit de mesures étrangères à l'objet principal du projet de loi, que le Gouvernement veut imposer à des professions qui y sont fortement opposées, ou dont il ne veut pas suivre les propositions. La commission spéciale a donc supprimé ou profondément modifié les dispositions relatives au régime de la vente en ligne de médicaments (article 34) et à l'intervention des assureurs dans la négociation des honoraires d'avocats (article 45) ;

– que le Gouvernement tirerait bénéfice à entendre les propositions du Sénat et à mieux prendre en compte les observations des collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne sa demande d'habilitation à légiférer par ordonnance sur les seuils de revente à perte et les promotions pour les denrées et certains produits alimentaires (article 44) et celle à légiférer par ordonnance pour redéfinir les règles applicables aux personnels de l'Office national des forêts et des chambres d'agriculture et au conseil d'administration de l'ONF (article 33).

¹ L'article concernant l'intervention des assureurs dans la négociation des honoraires d'avocats n'est même pas inclus dans le document de présentation du projet de loi fourni par les ministres le 5 février 2020.

² La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance prévoyait une habilitation similaire arrivée à expiration en février 2020.

V. DE NOUVELLES MESURES DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION

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

Ces ajouts concernent ainsi :

- la place des élus dans la composition des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (article 16 *bis* nouveau) ;
- le renforcement de l'information des maires sur les projets d'installations éoliennes (article 25 *bis* nouveau) ;
- la clarification des dispositions transitoires relatives à la nouvelle définition des zones humides (article 26 *bis* nouveau) ;
- la simplification de l'approvisionnement en médicaments des officines (article 34 *bis* nouveau) ;
- la clarification des modalités d'application du droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur (article 42 *bis* nouveau) ;
- l'ajustement des modalités de composition et de fonctionnement des conseils d'administration des offices publics de l'habitat (article 44 *bis* nouveau) ;
- l'assouplissement des règles de délégation des mises à disposition à titre gratuit de biens appartenant à une collectivité (article 44 *ter* nouveau).

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA SUPPRESSION DE COMMISSIONS ADMINISTRATIVES

Article 1^{er}

Suppression de la commission consultative paritaire nationale des baux ruraux (CCPNBR)

Cet article vise à abroger la commission consultative paritaire nationale des baux ruraux (CCPNBR).

Si les compétences de cette instance sont résiduelles, sa suppression priverait les bailleurs et les preneurs de baux ruraux d'un lieu de concertation national en cas de dysfonctionnement des commissions départementales.

Constatant l'absence de consensus parmi les professionnels, la commission spéciale juge préférable qu'une évolution, si elle doit intervenir, s'inscrive dans le cadre du projet global de réforme du foncier agricole annoncé par le Gouvernement.

La commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle - Une instance de concertation entre bailleurs et preneurs de baux ruraux dont les attributions ont été réduites par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010

Dans le cadre du statut du fermage et du métayage, qui encadre les situations dans lesquelles les propriétaires bailleurs donnent à bail un bien rural à des fermiers ou à des métayers preneurs, **des commissions consultatives¹ ont été instituées afin de faciliter les relations entre les premiers et les seconds.**

En premier lieu, **une commission consultative paritaire départementale des baux ruraux (CCPDBR)²** est placée auprès du représentant de l'État dans le département (articles L. 411-11 et R. 414-1 du code rural et de la pêche maritime).

¹ Ces commissions, dont les attributions sont consultatives, ne doivent pas être confondues avec les tribunaux paritaires des baux ruraux, chargés de régler les litiges entre les bailleurs et les preneurs.

² En région Île-de-France, une commission consultative paritaire interdépartementale des baux ruraux est substituée aux commissions départementales (art. R. 414-4).

Présidée par ce dernier, elle est composée :

– du directeur départemental des territoires et, le cas échéant, de la mer (DDT-M) ;

– des présidents respectivement de la chambre départementale d'agriculture, de la chambre départementale des notaires, d'une organisation départementale de bailleurs et d'une organisation départementale de fermiers et de métayers¹ ;

– des représentants respectivement de chacune des organisations syndicales d'exploitants agricoles, ainsi que des bailleurs et des preneurs désignés par le représentant de l'État ;

En second lieu, à l'échelle nationale, **une commission consultative paritaire nationale des baux ruraux (CCPNBR)** siège auprès du ministre chargé de l'agriculture (articles L. 411-11 et R. 414-5).

Cette commission, dont la présidence est assurée par le directeur général de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), comprend :

– un représentant du garde des Sceaux ;

– un représentant de Chambres d'agriculture France - Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;

– un représentant du Conseil supérieur du notariat (CSN) ;

– un représentant respectivement de chacune des organisations syndicales d'exploitants agricoles, des sections nationales des bailleurs et des fermiers et métayers² et de la Fédération nationale de la propriété rurale (FNPPR)³ ;

– cinq représentants respectivement des bailleurs et des fermiers et métayers désignés par le ministre chargé de l'agriculture parmi les membres des commissions départementales.

Ainsi que le prévoit l'article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime, **les commissions départementales⁴ et nationale des baux ruraux interviennent dans l'encadrement des loyers des terres nues et des bâtiments d'exploitation.**

En effet, ces loyers évoluent entre des *minima* et *maxima* fixés tous les six ans par l'autorité administrative sur proposition des commissions départementales précitées et, le cas échéant, de la commission nationale.

¹ Ces organisations doivent être affiliées aux organisations nationales les plus représentatives.

² Adhérentes à l'organisation syndicale d'exploitants agricoles nationale la plus représentative.

³ Désignée sous l'appellation Fédération nationale de la propriété agricole (FNPA).

⁴ En outre, la CCPNBR peut être réunie par le représentant de l'État dans le département chaque fois qu'il estime devoir la consulter (art. R. 414-1).

En pratique, le représentant de l'État dans le département consulte la CCPDBR dans un délai de deux mois et, en cas de carence ou de désaccord, demande au ministre chargé de l'agriculture de consulter la CCPNBR dans un délai de deux mois ; en cas de carence de ces deux commissions, il procède lui-même à la détermination des *minima* et *maxima* (article R. 411-2).

Ces loyers et ces *minima* et *maxima* sont actualisés annuellement selon un indice des fermages.

Depuis la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010¹, **les attributions des commissions départementales et nationale des baux ruraux ont été réduites pour ce qui concerne l'indice des fermages.**

Avant cette loi en effet, l'indice des fermages était fixé par région naturelle agricole par l'autorité administrative, après avis de la commission départementale ; les modalités selon lesquelles les éléments de calcul de ces indices et leur variation étaient constatés étaient déterminées par voie réglementaire, après avis de la commission nationale.

Depuis lors, cet indice est fixé nationalement² par le ministre chargé de l'agriculture.

Dans ce contexte, **la CCPNBR n'a pas été réunie et ses membres n'ont pas été renouvelés depuis 2011**, ainsi que le précise l'étude d'impact annexée au présent projet de loi.

II. Le dispositif envisagé – Une abrogation du fondement législatif de la CCPNBR

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit la suppression de la référence à la CCPNBR dans la détermination des *minima* et des *maxima* précités, figurant à l'article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime, abrogeant ainsi la base légale de cette commission.

Dans son avis sur le présent projet de loi³ le Conseil d'État a indiqué que la modification proposée, tout comme l'ensemble des regroupements et des suppressions « *ne soulèvent pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel* ».

¹ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (art. 62).

² Cet indice est composé à 60 % de l'évolution du revenu brut d'entreprise agricole à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes et à 40 % de l'évolution du niveau général des prix de l'année précédente.

³ Conseil d'État, avis n° 399408 sur un projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, 30 janvier 2020.

III. La position de la commission – Une instance de concertation, utile en cas de défaillance des commissions départementales et protectrice des droits des bailleurs et preneurs de baux ruraux, ne pouvant être éventuellement réformée que dans le cadre du projet de réforme globale du foncier agricole

Certes, **la commission spéciale constate que les attributions de la CCPNBR sont résiduelles** : d'une part, elle ne propose les *maxima* et *minima* encadrant les loyers que « *le cas échéant* », c'est-à-dire en cas de carence des CCPDBR ; d'autre part, elle n'intervient plus s'agissant de l'indice des fermages, désormais fixé nationalement.

Par ailleurs, **la commission spéciale observe que la composition de la CCPNBR est proche de celle des CCPDBR** : les mêmes parties prenantes (bailleurs, fermiers et métayers, chambres d'agriculture, chambre des notaires, organisations syndicales d'exploitants agricoles) y siègent.

Enfin, **elle relève que la CCPNBR n'a pas été réunie depuis 2011.**

Pour autant, **la commission spéciale observe que la CCPNBR peut constituer un utile « garde-fou » en cas de difficultés.**

Dans l'hypothèse où une CCPDBR ne parviendrait pas à proposer les *maxima* et *minima* encadrant les loyers, **il est tout à fait nécessaire que la CCPNBR puisse intervenir afin que l'autorité administrative ne décide pas seule** ; ces situations ne sont d'ailleurs pas hypothétiques puisque le Gouvernement a indiqué à votre rapporteure avoir dénombré deux cas de carence des CCPDBR ces toutes dernières années.

Aussi, l'utilité de la CCPNBR ne peut pas s'apprécier au regard de son activité, qui est nécessairement réduite puisque les CCPDBR assurent correctement leur mission sur l'ensemble du territoire.

Il faut plutôt considérer la CCPNBR comme une instance de concertation de dernier ressort entre bailleurs et preneurs, susceptible de résoudre les conflits et de prévenir les litiges.

Dans une décision du 27 juillet 2018^{1,2}, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs identifié l'intervention de la CCPNBR et des CCPDBR à une « *garantie relative au droit de propriété et aux obligations civiles et commerciales* »³.

En outre, **la commission spéciale relève que le contexte n'est pas propice à la suppression de la CCPNBR.**

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-274 L du 27 juillet 2018, *Nature juridique de dispositions relatives à certains organismes*.

² De son côté, le Conseil d'État a précisé que cette décision « ne fait pas obstacle à la mesure proposée, qui consiste au demeurant à supprimer la seule commission nationale » (avis n° 399408 précité).

³ Ressortissant par suite de la compétence du législateur.

Sur le plan législatif, **la commission spéciale saisit mal ce qui pousse le Gouvernement à prévoir une évolution dans le cadre du présent projet de loi**, alors qu'un projet de loi foncière est en cours de préparation.

Le 6 février dernier, le ministre chargé de l'agriculture Didier Guillaume a ainsi rappelé devant le Sénat « [travailler] *au projet de loi foncière annoncé l'année dernière par le Président de la République, lors de l'ouverture du salon international de l'agriculture* », ajoutant que cette question est « *importante* » mais aussi « *très complexe, d'autant que les uns et les autres ont des avis assez partagés* »¹.

Sur le plan socio-économique, **la commission spéciale relève que la suppression de la CCPNBR ne fait pas consensus parmi les acteurs qui y siègent**, interrogés à ce sujet par votre rapporteure.

Dans un contexte de raréfaction du foncier agricole, de nature à renforcer localement les situations de conflits, l'existence d'une instance nationale de concertation conserve donc toute son utilité.

Il faut rappeler sur ce point que 80 % de la surface agricole utile (SAU) était exploitée sous le statut du fermage en 2013², ce statut constituant ainsi un enjeu de premier ordre dans nos territoires.

Enfin, **la commission spéciale rappelle que le Sénat s'est déjà opposé à la suppression de la CCPNBR.**

À l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle³, **la commission des affaires économiques avait ainsi rejeté une disposition introduite en ce sens à l'Assemblée nationale.**

Le rapporteur du texte M. Daniel Gremillet considérait que « *le recours à la CCPNBR peut être utile pour ne pas laisser les préfets seuls trancher les litiges en matière de fixation des minima et maxima encadrant les prix des fermages* », précisant que « *des décisions prises par l'autorité administrative en dehors de consensus professionnels risquent de donner lieu à des contentieux sur les arrêtés préfectoraux, qui constituent autant de facteurs d'incertitude pour les agriculteurs* »⁴.

¹ Le compte rendu de la séance est disponible ci-après :

http://www.senat.fr/seances/s202002/s20200206/s20200206012.html#Niv1_SOM7

² Rapport n° 1460 déposé par la mission commune sur le foncier agricole par Anne-Laure Petel et Dominique Potier, 5 décembre 2018, p. 54.

³ Devenue la loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle.

⁴ Rapport n° 344 (2016-2017) de M. Daniel Gremillet fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur la proposition de loi tendant à améliorer la situation des entreprises agricoles dans les territoires et sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, déposé le 1^{er} février 2017, p. 27.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la suppression de la CCNPRB n'est pas souhaitable** ; si une évolution doit être examinée, c'est dans le cadre du projet de loi foncière annoncé par le Gouvernement.

La commission spéciale a donc adopté un amendement COM-137, présenté par la rapporteure, visant à revenir sur cette abrogation.

La commission a supprimé cet article.

Article 2

Suppression de la commission de suivi de la détention provisoire

*Cet article vise à supprimer la commission de suivi de la détention provisoire.
La commission a adopté cet article sans modification.*

I. Une commission sans activité depuis deux ans

A. Origine et composition de la commission de suivi de la détention provisoire

La commission de suivi de la détention provisoire (CSDP) a été instituée par la loi du 15 juin 2000¹. Cette loi visait notamment à renforcer la protection de la présomption d'innocence et à limiter le nombre de personnes placées en détention provisoire. Elle a ainsi mis en place le mécanisme du double regard sur la décision d'incarcération avant le procès, avec la création du juge des libertés et de la détention (JLD).

La création de la CSDP devait permettre de « réunir les données juridiques, statistiques et pénitentiaires concernant la détention provisoire » et de publier un rapport annuel rassemblant les données statistiques sur la détention provisoire, une présentation des politiques mises en œuvre, et une synthèse des décisions en matière d'indemnisation de la détention provisoire².

La création de cette commission répondait donc à un objectif de recueil de données statistiques fiables en matière de détention provisoire et de recensement des informations utiles en ce domaine.

La commission de suivi de la détention provisoire était initialement composée de sept membres : un député, un sénateur³, un magistrat de la

¹ Art. 72 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

² Art. 72 ibidem.

³ Il s'agissait de M. François Bonhomme, qui a demandé son remplacement en janvier 2018, comme l'indique le rapport 2017-2018 de la commission de suivi de la détention provisoire (avril 2018).

Cour de cassation, un membre du Conseil d'État, un professeur de droit, un avocat et un représentant d'un organisme de recherche judiciaire. À l'occasion d'un toilettage de la composition de diverses commissions auquel a procédé la loi du 23 mars 2019¹, la participation d'un membre du Conseil d'État a été supprimée : la commission se compose donc théoriquement à ce jour de six personnes.

Les membres de la commission sont nommés pour trois ans par arrêté du garde des Sceaux. Le dernier arrêté date du 19 mai 2015, de sorte que **le mandat des membres de la commission est arrivé à expiration en mai 2018, sans renouvellement à ce jour.**

B. Fonctionnement de la commission de suivi de la détention provisoire

La commission est rattachée au ministère de la justice, qui met à sa disposition les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission et en assure le secrétariat. Elle se réunit en tant que de besoin à l'initiative de son président et au moins trois fois par an². Pour mener à bien ses missions, elle se fait communiquer tout document utile et peut procéder à des visites ou à des auditions.

C. Activité de la commission de suivi de la détention provisoire

Entre 2014 et 2018, la commission s'est réunie à 26 reprises³. Au cours du mandat 2015-2018, la commission a publié deux rapports, en janvier 2017 et en avril 2018, indiquant que les faibles moyens dont elle disposait ne lui permettaient pas de respecter le rythme annuel prévu par la loi.

Le dernier rapport, en avril 2018⁴, souligne que l'absence de sources statistiques fiables n'a permis de travailler que sur des informations parcellaires et que les demandes faites auprès des interlocuteurs de la commission n'ont pas reçu de réponses satisfaisantes (impossibilité de faire en l'état des logiciels informatiques, absence d'étude statistique actualisée...).

La commission n'a eu aucune activité depuis la fin du mandat de ses membres en avril 2018.

¹ Art. 102 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

² Art. 2 et 3 du décret n° 2001-709 du 31 juillet 2001 relatif à la commission de suivi de la détention provisoire et modifiant le code de procédure pénal.

³ Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres, annexe au projet de loi de finances pour 2018 et liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres, annexe au projet de loi de finances pour 2020.

⁴ Rapport 2017-2018 de la commission de suivi de la détention provisoire (avril 2018).

II. Le dispositif envisagé : supprimer cette commission

L'article 2 du projet de loi prévoit de supprimer cette commission en abrogeant l'article 72 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000.

III. La position de la commission

La commission de suivi de la détention provisoire n'a **plus d'activité depuis 2018**. Elle a fait le constat, dans ses rapports de 2017 et 2018, des difficultés matérielles faisant obstacle à l'accomplissement des missions lui étant confiées.

L'étude de la détention provisoire en France, sujet important au regard des problématiques carcérales actuelles, devrait être **poursuivie directement par la Chancellerie**, notamment par la sous-direction de la statistique et des études, dans le cadre d'une politique d'évaluation plus systématique des modalités de recours à l'incarcération et de ses effets. Le maintien d'une commission *ad hoc*, sans véritable valeur ajoutée, ne paraît pas justifié.

En conséquence, la commission approuve les dispositions proposées, qui prévoient la suppression de cette commission de suivi de la détention provisoire.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

Suppression du conseil national de l'aide aux victimes

*Cet article vise à supprimer le conseil national de l'aide aux victimes.
La commission l'a adopté sans modification.*

I. Un conseil chargé de développer et coordonner l'aide aux victimes

A. Origine et composition du conseil national de l'aide aux victimes

Le conseil national de l'aide aux victimes a été créé par décret le 3 août 1999¹. Sa composition a été modifiée par la loi n° 2018-699 du 3 août 2018¹, qui a prévu la présence parmi ses membres d'un député et d'un sénateur.

¹ Décret n° 99-706 du 3 août 1999.

Il comporte 22 membres, dont notamment les représentants des ministères de la justice, de l'intérieur, des affaires sociales et de la santé, un député, un sénateur, des représentants d'associations d'aide aux victimes, des magistrats et des représentants des organisations professionnelles de l'assurance. Ses membres sont nommés, s'agissant des élus, pour la durée de leur mandat, et s'agissant des autres membres, par arrêté pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Le conseil a été renouvelé par décret le 6 juin 2016, pour une durée de quatre ans².

Le conseil national de l'aide aux victimes est « *une instance de concertation chargée de formuler toute proposition concernant l'accueil, l'information, la prise en charge et l'indemnisation des victimes d'infractions pénales* »³. Ses missions visent à **développer et coordonner les actions menées en faveur des victimes, tant au niveau national qu'au niveau local.**

B. Fonctionnement du conseil national de l'aide aux victimes

Le conseil national de l'aide aux victimes se réunit théoriquement au moins une fois par an. Il établit un règlement intérieur, approuvé par le garde des Sceaux. Son secrétariat est rattaché au secrétariat général du ministère de la justice⁴.

Il peut consulter, dans le cadre de ses missions, toute personnalité, organisme ou administration⁵.

C. Activité récente du conseil national de l'aide aux victimes

Depuis sa création, le conseil national de l'aide aux victimes a produit plusieurs rapports sur des sujets en lien avec la prise en charge des victimes. Le **dernier rapport, datant du mois de novembre 2012**, est relatif à l'amélioration de la prise en charge des victimes d'infractions de la route.

Le conseil national de l'aide aux victimes **ne s'est plus réuni depuis 2014**⁶.

¹ Art. 37 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.

² Art. 1 du décret n° 2016-747 du 6 juin 2016 relatif à des commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de la justice.

³ Art. 2 du décret n° 99-706 du 3 août 1999.

⁴ Art. 5 du décret n° 99-706 du 3 août 1999.

⁵ Art. 2 du décret n° 99-706 du 3 août 1999.

⁶ Comme le confirme la consultation des annexes aux projets de loi de finances pour 2018 et pour 2020 relatives à la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres.

En parallèle, partant du constat d'un manque de pilotage interministériel de la politique d'aide aux victimes, un comité interministériel et un délégué interministériel ont été mis en place. Placée sous l'autorité du garde des Sceaux, la délégation interministérielle à l'aide aux victimes, créée par décret en août 2017¹, a notamment pour missions de :

- coordonner l'action des différents ministères en matière de suivi et d'accompagnement des victimes ;
- veiller à l'efficacité et à l'amélioration des dispositifs d'aide aux victimes ;
- coordonner l'ensemble des actions des ministères dans leurs relations avec les associations de victimes et d'aide aux victimes ;
- préparer les réunions du comité interministériel de l'aide aux victimes ;
- assurer le pilotage, le suivi, la coordination et le soutien des comités locaux d'aide aux victimes.

Lors de l'examen en 2018 du projet de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, le Sénat s'était déjà interrogé sur l'opportunité de supprimer le conseil. Le Gouvernement avait alors indiqué qu'il serait réactivé² et il avait donc demandé son maintien. Deux ans plus tard, force est de constater que la reprise de son activité n'a pas eu lieu.

II. Le dispositif envisagé : supprimer le conseil

L'article 3 du projet de loi prévoit de supprimer ce conseil en abrogeant l'article 37 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018.

III. La position de la commission : une suppression justifiée

Au regard de **l'absence d'activité du conseil national d'aide aux victimes depuis 2014** et de **l'existence d'autres instances pouvant remplir ses missions**, en particulier la délégation interministérielle à l'aide aux victimes, la commission approuve les dispositions proposées, qui prévoient la suppression de ce conseil.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ Décret n° 2017-1240 du 7 août 2017.

² Rapport n° 554, tome I (2017-2018) de M. Loïc Hervé, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 juin 2018.

Article 4

Suppression de l'observatoire de la récidive et de la désistance

*Cet article vise à supprimer l'observatoire de la récidive et de la désistance.
La commission a supprimé cet article.*

I. Un observatoire indépendant chargé d'étudier les moyens de lutter contre la récidive

A. Origine et composition de l'observatoire de la récidive et de la désistance

Aux termes de l'article 7 de la loi du 4 novembre 2009¹, « un décret détermine les conditions dans lesquelles un observatoire indépendant, chargé de collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération, établit un rapport annuel et public comportant les taux de récidive et de réitération en fonction des catégories d'infraction et des peines prononcées et exécutées, ainsi qu'une estimation de ces taux par établissement pour peines. Il comprend également le taux de suicide par établissement pénitentiaire. Ce rapport présente une évaluation des actions menées au sein des établissements pénitentiaires en vue de prévenir la récidive et la réitération, favoriser la réinsertion et prévenir le suicide ».

Un décret du 1^{er} août 2014² a précisé les modalités de création de cet observatoire, qui a été installé par le garde des Sceaux le 20 avril 2016.

Le rôle de l'observatoire consiste à identifier les données, études et recherches qui portent sur les phénomènes de récidive et de désistance³ et à les analyser, proposant ainsi des thèmes d'étude et de recherche et des évolutions de méthodologie. Le rapport public annuel de l'observatoire a pour objectif de contribuer à la diffusion dans le débat public des connaissances sur la récidive et la désistance.

¹ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

² Décret n° 2014-883 du 1^{er} août 2014 relatif à l'observatoire de la récidive et de la désistance.

³ La désistance est le « processus par lequel une personne sort de la délinquance. [...] En se fondant sur le point de vue des condamnés (et sur les données de leur vie privée), la définition de la désistance prend en compte l'aspect plurifactoriel de ce processus dynamique, influencé par des facteurs sociaux (ex.: emploi, mise en couple), psychologiques (reconstruction identitaire) et biologique (âge) ». Source : Rapport annuel de l'observatoire de la récidive et de la désistance, 2017.

L'observatoire est composé notamment d'un député, d'un sénateur¹, de représentants du ministère de la justice (représentant le secrétariat général, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse), de magistrats, d'un représentant d'une association d'aide aux victimes, de différents enseignants et chercheurs, et du président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales².

B. Fonctionnement de l'observatoire de la récidive et de la désistance

L'observatoire se réunit en tant que de besoin et au moins trois fois par an. Il peut, au titre de ses missions, constituer en son sein des groupes de travail, chargés notamment de la réalisation d'études. Il est rattaché au ministère de la justice, qui met à sa disposition les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission et en assure le secrétariat³.

C. Activité récente de l'observatoire de la récidive et de la désistance

Depuis sa mise en place, l'observatoire s'est réuni à cinq reprises en 2016, cinq reprises en 2017 et neuf reprises en 2018⁴. Il a publié son premier rapport en décembre 2017. Ce document propose notamment une analyse des facteurs de récidive et des composantes du processus de désistance⁵.

L'observatoire a organisé le 12 juin 2019 un colloque à l'Assemblée nationale sur le thème « Déconstruire la récidive, sortir de la délinquance »⁶.

II. Le dispositif envisagé : supprimer l'observatoire

L'article 4 du projet de loi prévoit de supprimer cet observatoire en abrogeant l'article 7 de la loi n° 2009-1436 du 4 novembre 2009.

¹ L'art. 42 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 a consacré au niveau législatif la présence d'un député et d'un sénateur dans la composition de l'observatoire. Aucun sénateur n'est actuellement désigné pour siéger au sein de cet organisme, le dernier membre désigné par le Sénat étant Mme Sophie Joissains, suivant l'arrêté du 14 janvier 2016 portant nomination à l'observatoire de la récidive et de la désistance.

² Art. 2 du décret n° 2014-883 du 1^{er} août 2014 relatif à l'observatoire de la récidive et de la désistance.

³ Art. 3 du décret n° 2014-883 du 1^{er} août 2014 relatif à l'observatoire de la récidive et de la désistance.

⁴ Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres, annexe au projet de loi de finances pour 2018 et liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres, annexe au projet de loi de finances pour 2020.

⁵ Rapport annuel de l'observatoire de la récidive et de la désistance, 2017.

⁶ Programme du colloque :

https://www.cesdip.fr/wpcontent/uploads/2019/05/Programme_Colloque_Observatoire.recidive.desistance_190520_A4_v2.pdf

III. La position de la commission : une suppression qui paraît inopportune

La commission constate que l'observatoire semble avoir encore une activité, ainsi qu'en témoigne l'organisation d'un colloque dans les locaux de l'Assemblée nationale en juin 2019.

À première vue, les missions de l'observatoire de la récidive et de la désistance pourraient être remplies par d'autres organismes, et notamment par l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), chargé d'étudier les évolutions statistiques en matière de délinquance. L'ONDRP fait partie de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), doté d'un budget propre et de personnel. Lors de l'examen du projet de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, le Sénat avait d'ailleurs noté que les missions de l'observatoire de la récidive et de la désistance lui paraissaient redondantes avec celles de l'ONDRP¹.

Votre rapporteure observe toutefois que le Gouvernement a récemment émis le souhait de supprimer l'INHESJ dont dépend l'ONDRP. Dès lors, la suppression de l'observatoire de la récidive et de la désistance n'apparaît plus opportune, au regard de l'utilité de telles recherches, dans un domaine qui demeure mal connu. Le Sénat a déjà eu à regretter la suppression de telles instances, permettant d'obtenir des statistiques fiables et homogènes, indispensables pour relever des tendances de fond².

La commission observe en outre **la plus-value apportée par l'analyse pluridisciplinaire** des données récoltées par l'observatoire de la récidive et de la désistance, permettant de dégager de véritables axes de réflexion en la matière.

En conséquence, **la commission a supprimé cet article** (amendements de suppression COM-136, COM-75 et COM-86).

¹ Rapport n° 554, tome I (2017-2018) de M. Loïc Hervé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 juin 2018.

² Rapport d'information « Violences contre les sapeurs-pompiers : 18 propositions pour que cesse l'inacceptable », Catherine Troendlé, Patrick Kanner et Loïc Hervé, commission des lois du Sénat, n° 193 (2019-2020).

Article 5

Suppression de la commission nationale des services (CNS)

Cet article vise à abroger la commission nationale des services (CNS).

Créée par décret en 2013 et élevée au rang législatif contre l'avis du Sénat en 2018, cette commission n'a pas été réunie depuis 2017.

Constatant la faible activité de la CNS, faute d'un portage suffisant de la part du Gouvernement, la commission spéciale n'a pas estimé utile de maintenir sa base législative, ni la présence de parlementaires en son sein.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. La situation actuelle – Une instance de représentation du secteur des services non réunie depuis 2017

La **commission nationale des services (CNS)** a été instituée par un décret du 23 juillet 2013¹, en lieu et place de la commission des comptes des services² et de la commission permanente de concertation pour les services³.

Selon l'article 2 de ce décret, ses missions sont de :

- conseiller les pouvoirs publics sur la situation des services en France et leur contribution au développement de l'économie et de l'emploi ;
- proposer des actions visant à soutenir la compétitivité, l'innovation et le développement de ce secteur ainsi que de l'emploi et des compétences ;
- soumettre des avis et des propositions relatifs à l'efficacité des aides publiques et à l'impact des politiques publiques sur ce secteur.

S'agissant de sa composition, la CNS est présidée par le ministre chargé des services, assisté par un vice-président issu du collège des entreprises (article 3 du même décret).

¹ Décret n° 2013-666 du 23 juillet 2013 relatif à la commission nationale des services.

² Décret n° 87-989 du 9 décembre 1987 portant création d'une commission des comptes des services.

³ Décret n° 2009-1048 du 27 août 2009 relatif à la création d'une commission permanente de concertation pour les services.

Outre des membres de droit¹, dont un député et un sénateur, y siègent des personnalités nommées pour trois ans par arrêté du ministre précité :

- 38 pour le collège des entreprises de services² ;
- 5 au plus pour le collège des salariés des services³ ;
- 3 pour le collège des personnalités qualifiées⁴.

Pour la conduite de ses travaux, la CNS est organisée en 10 secteurs thématiques⁵.

La présence de parlementaires au sein de la CNS et, par la même occasion, l'existence de cette commission, ont été élevées au rang législatif par la loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement du 3 août 2018⁶.

Au total, l'activité de la CNS est demeurée très limitée.

La commission a été installée en juin 2013 ; à l'occasion de sa réunion plénière en 2015, elle a adopté une « *feuille de route* » prévoyant la structuration des activités de services en filières⁷.

Quelques avis, recommandations et outils ont été rendus publics de 2013 à 2016⁸.

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, la CNS n'a toutefois pas été réunie depuis 2017.

¹ Les ministres chargés de l'économie, du travail, de la santé, de l'économie numérique, de la poste et des télécommunications, du tourisme, du commerce, de l'industrie, de l'emploi, du commerce extérieur, des transports, du développement durable, de l'intérieur, de l'éducation nationale, et de l'enseignement supérieur ; le président de Régions de France ; le président de CCI France ; le président de Chambres d'agriculture France – Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (ACMPA) ; le directeur général de Bpifrance ; le médiateur des relations interentreprises ; le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

² Issues d'organisations professionnelles ou du monde de l'entreprise.

³ Issues des organisations syndicales les plus représentatives au plan national.

⁴ Choiesies en fonction de leur compétence ou de leur expérience dans le domaine des services.

⁵ Comptes de services ; Emploi, employabilité et attractivité des métiers ; Excellence opérationnelle ; Fiscalité et compétitivité ; Innovation ; Relais des mutations économiques ; Service aux collectivités ; Logistique & supply chain ; Compétitivité des rencontres d'affaires et attractivité des territoires ; Services à la personne et silver économie.

⁶ 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 (art. 28).

⁷ Direction générale des entreprises, rapport d'activité 2015, Perspectives 2016, p. 51.

⁸ Ces travaux sont disponibles sur le site Internet ci-après de la commission nationale des services (CNS) : <https://www.entreprises.gouv.fr/cns/les-outils>

II. Le dispositif envisagé – Une abrogation de l’assise législative de la CNS

L’**article 5** du projet de loi prévoit l’abrogation de l’article 28 de la loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement du 3 août 2018, qui a conféré une base légale à la CNS et précisé la présence en son sein d’un député et d’un sénateur.

III. La position de la commission – Une suppression actant l’absence d’activité de la CNS depuis 3 ans, qui ne doit pas conduire le Gouvernement à relâcher l’effort en direction du secteur des services

La commission spéciale ne peut que déplorer, faute d’un portage suffisamment du Gouvernement, le bilan en demi-teinte de la CNS.

Elle relève la faible activité de cette commission, qui a produit une dizaine de publications entre son installation en 2013 et l’arrêt de ses réunions en 2017, **ce qui contraste avec le grand nombre de personnes mobilisées**, plus de 70 membres au total.

La commission spéciale constate par ailleurs que le secteur tertiaire, qui constitue la branche de l’économie la plus hétérogène étant donné qu’il représentait 56 % de la valeur ajoutée selon l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en 2017¹, **bénéficie d’ores et déjà d’instances de concertation sectorielles.**

À titre d’exemple, il existe des commissions relatives :

- au secteur financier (comité consultatif du secteur financier et comité consultatif de la législation et de la régulation financière) ;
- au secteur immobilier (conseil national de la transaction et de la gestion immobilière) ;
- aux télécommunications et au numérique (commission supérieure du numérique et des postes et conseil national du numérique) ;
- à la restauration (conseil national de l’alimentation) ;
- à la culture (commission nationale des professions du spectacle).

Dans le même ordre d’idées, les professions libérales sont quant à elles structurées en ordres professionnels.

Par ailleurs, **la commission spéciale rappelle que le Sénat avait émis des réserves sur l’opportunité de légiférer sur la CNS.**

¹ Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), « L’économie française. Comptes et dossier », 2017, p. 123.

Dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement du 3 août 2018¹, la commission des lois du Sénat s'était opposée à l'élévation au rang législatif de la CNS.

Le rapporteur du texte M. Loïc Hervé indiquait ainsi que « *compte tenu de la faible activité de la Commission nationale des services [...] votre commission n'a pas cru devoir lui donner un fondement législatif, ni, par conséquent, maintenir la présence de parlementaires en son sein* »².

Il est d'ailleurs paradoxal que le Gouvernement ait, en l'espace de deux ans, changé de position sur la CNS puisqu'il propose aujourd'hui d'abroger une disposition... adoptée contre l'avis du Sénat en 2018.

Ce « *changement de cap* », préjudiciable à la stabilité des normes applicables aux entreprises, **ne concourt pas à offrir aux professionnels la prévisibilité qu'ils sont en droit d'attendre de l'État**, en matière de stratégie économique.

Si la commission spéciale ne s'oppose pas à l'évolution proposée, **elle estime fondamental que le Gouvernement mobilise tous les leviers d'actions réglementaires disponibles en faveur du secteur tertiaire.**

En effet, le Gouvernement indique, dans l'étude d'impact, que ce secteur « *fait l'objet d'un suivi de la part des services ministériels concernés* ».

Interrogé sur ce point par votre rapporteure, le Gouvernement a précisé que le suivi incombe à la direction générale des entreprises (DGE), pour la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi qu'à l'Insee, s'agissant de la collecte et de l'analyse des données.

Ce suivi mérite d'être renforcé au niveau réglementaire : à titre d'exemple, le groupement des professionnels de services (GPS) a proposé la désignation d'un référent dédié dans chaque ministère ainsi que la mise en place d'une « *structure agile* » sous l'autorité du Premier ministre.

Selon le GPS, le secteur des services représente, avec 2,1 millions d'entreprises et 10,8 millions d'emplois, 59 % de l'investissement national³.

Le soutien public qui lui est apporté constitue donc un enjeu de croissance et de compétitivité de premier ordre.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ Devenue 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.

² Rapport n° 554 (2017-2018) de M. Loïc Hervé fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, p. 98.

³ Groupement des professions de services (GPS), « Les chiffres des services », 2019 : <https://www.gps.asso.fr/les-services/les-chiffres-des-services>

Article 6

Suppression de la commission centrale des impôts directs compétente en matière d'évaluation foncière

Cet article vise à supprimer la commission centrale des impôts directs compétente pour connaître des appels dirigés par les maires, l'administration fiscale ou les redevables à l'encontre des tarifs d'évaluation de référence applicables pour l'établissement des contributions sur le foncier non-bâti arrêtés par les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires.

La commission propose d'adopter un amendement tendant à maintenir l'existence d'une voie de recours non-contentieuse au bénéfice des maires et des propriétaires fonciers et deux amendements rédactionnels.

I. La situation actuelle

A. En cas de désaccord entre l'administration fiscale et la commission communale compétente, les tarifs d'évaluation des propriétés non bâties sont arrêtés par une commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires

L'établissement de plusieurs contributions mobilise la valeur locative des terrains non-bâties, elle-même déterminée en référence à des tarifs d'évaluation.

Il en va, ainsi, de **la taxe foncière sur les propriétés non-bâties** (article 1509 du code général des impôts), **de la cotisation foncière des entreprises** (article 1467 du code général des impôts) et **de diverses taxes et prélèvements additionnels** aux impôts fonciers, notamment :

– la taxe pour frais de chambre d'agriculture (article 1604 du code général des impôts) ;

– la taxe spéciale d'équipement (articles 1607 *bis* à 1609 G du code général des impôts) ;

– la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (article 1519 I du code général des impôts).

La **valeur locative cadastrale** retenue pour le calcul de la contribution correspond, en théorie, au **revenu qui serait tiré d'une mise en exploitation** du terrain non-bâti.

À l'instar du régime applicable pour la **détermination de la valeur locative** d'un local d'habitation¹, celle d'un terrain non-bâti **n'est pas appréciée directement**.

En effet, cette dernière est déterminée par l'administration fiscale comme le **produit de la surface pondérée du terrain non-bâti et d'un tarif d'évaluation de référence** applicable sur le territoire de la commune.

Les tarifs d'évaluation de référence sont arrêtés par les services des impôts en accord avec la commission communale des impôts directs (CCID).

En effet, il revient à ces deux acteurs de **rechercher les différentes natures de propriétés ou de cultures** se situant sur le territoire de la commune, de **dégager une classification** et d'**identifier des terrains représentatifs** pour chaque catégorie mise à jour.

Par la suite, **il appartient à l'administration fiscale de procéder à l'évaluation des terrains** représentatifs et de **soumettre un projet de tarif à la commission communale** des impôts directs.

Compte tenu des observations formulées par la commission, l'administration peut décider de modifier son projet de tarif. Cette opération est suivie d'**une nouvelle réunion de la commission** devant établir si un accord a été trouvé.

En l'absence d'accord, une commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires est saisie (article 1510 du code général des impôts).

Présidée par un magistrat administratif et composée de représentants des contribuables désignés par la chambre d'agriculture ainsi que de l'administration fiscale (articles 1651 et 1651 D du code général des impôts), **la commission départementale arrête les tarifs d'évaluation de référence applicables sur le territoire de la commune.**

B. Si, en théorie, la décision de la commission départementale peut faire l'objet d'un appel devant une commission centrale des impôts directs, cette situation ne s'est jamais présentée

Les maires et dans certaines conditions les propriétaires fonciers peuvent faire appel de la décision de la commission départementale devant une commission centrale.

En effet, une fois arrêtés par la commission départementale et notifiés au maire, **les tarifs d'évaluation font l'objet d'une mesure d'affichage** par ce dernier (article 1510 du code général des impôts).

¹ Voir le rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2020 et en particulier le commentaire de l'art. 52 du projet de loi.

Dans un délai de deux mois suivant cette mesure de publication, **le maire** – sur autorisation du conseil municipal – **ou l’administration fiscale peuvent faire appel** de la décision de la commission départementale **devant une commission centrale des impôts directs** (article 1511 du code général des impôts).

Par ailleurs, sous réserve qu’ils possèdent au moins 50 % des surfaces concernées sur le territoire de la commune, **les propriétaires peuvent également saisir la commission centrale** (article 1512 du code général des impôts).

Toutefois, **l’appel qu’ils forment ne peut viser que le tarif applicable à la catégorie dont relève leur terrain** et non l’ensemble de la décision arrêtée par la commission départementale.

Aux termes des dispositions de l’article 1652 *bis* du code général des impôts, la commission centrale des impôts indirects est **présidée par le ministre chargé du budget** et **composée de hauts fonctionnaires** de l’administration fiscale et du ministère de l’agriculture ainsi que **de représentants des fédérations de propriétaires ou d’exploitants agricoles**.

Il ressort des dispositions de l’article du code précité que **la commission centrale est compétente pour statuer sur les appels dirigés à l’encontre des tarifs arrêtés par la commission départementale** des impôts directs et des taxes sur le chiffre d’affaires.

La décision qu’elle prend a le caractère d’une décision administrative et peut, dès lors, être contestée devant le juge de l’excès de pouvoir (Conseil d’État, 4 juin 1976, décision n° 94833).

Sous cette réserve, **les tarifs arrêtés par la commission centrale se substituent à ceux à l’encontre desquels un appel a été formé**. Dans l’intervalle entre l’appel et l’édition d’une nouvelle décision par la commission centrale, les tarifs arrêtés par la commission départementale demeurent applicables.

Comme l’indique l’exposé des motifs du présent article et ainsi que le confirme le Conseil d’État dans son avis rendu sur le projet de loi examiné, **aucune saisine de la commission centrale n’est intervenue depuis au moins l’année 2010**.

II. Le dispositif envisagé

A. S’appuyant sur le fait qu’aucune saisine de la commission centrale n’est intervenue à ce jour, le présent article propose de supprimer cet organisme

Estimant que **l’absence de saisine de la commission centrale démontre son caractère superflu**, le présent article propose de la supprimer de même que la procédure d’appel permettant de la saisir.

À cette fin, les deuxième et quatrième alinéas du présent article procèdent à l'**abrogation des dispositions** :

– qui prévoient la **faculté pour le maire d'une commune ou l'administration fiscale de faire appel des tarifs arrêtés**, le cas échéant, par la commission départementale (articles 1511 et 1515 du code général des impôts) ;

– qui prévoient la **faculté – sous les réserves mentionnées ci-avant – pour un ou des contribuables de faire appel du tarif applicable à une catégorie spécifique de propriété ou de culture** arrêté, le cas échéant, par la commission départementale (articles 1512 et 1515 du code général des impôts) ;

– qui prévoient, d'une part, le **maintien en vigueur des tarifs arrêtés par la commission départementale** jusqu'à ce que la commission centrale ait rendu une décision, et, d'autre part, les **conditions dans lesquelles les contribuables sont rétroactivement dégrevés** dans le cas où la décision d'appel leur serait plus favorable (article 1513 du code général des impôts) ;

– qui **instituent et prévoient la composition ainsi que les missions de la commission centrale des impôts directs** (article 1652 *bis* du code général des impôts).

B. Le présent article procède, conséquemment, aux coordinations rendues nécessaires par la suppression de la commission centrale

Diverses dispositions du code général des impôts faisant référence à l'article 1652 *bis* dont l'abrogation est proposée, l'alinéa 6 du présent article procède aux mesures de coordination nécessaires.

III. La position de la commission

Votre rapporteure observe que **la tenue d'un dialogue entre les services fiscaux, les commissions communales et – le cas échéant les commissions départementales – a permis jusqu'ici de surmonter les désaccords** et de prévenir la nécessité de saisir la commission centrale instituée à l'article 1652 *bis* du code général des impôts.

Elle prend donc acte de la volonté de principe portée par le présent article de supprimer cette commission centrale et d'abroger la procédure d'appel qui la justifiait.

Au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, **la suppression de la commission centrale devrait conduire à ouvrir la voie du recours pour excès de pouvoir** à l'encontre des décisions prises par les commissions départementales des impôts directs en matière de tarifs de référence applicables aux propriétés non-bâties.

Cette voie de recours est, en effet, aujourd'hui fermée puisque le juge considère que la procédure d'appel devant la commission centrale constitue un recours administratif préalable obligatoire (Conseil d'État, 6 mai 1996, décision n° 117970).

Si votre rapporteure estime que **l'ouverture d'une telle voie de recours contentieux constitue une garantie utile**, elle observe, toutefois, que **le régime applicable en matière de recours non-contentieux qui résulterait de l'adoption du présent article doit être complété.**

En effet, aux termes du droit en vigueur, **la possibilité de contester les tarifs arrêtés n'est reconnue, au profit des maires autorisés par le conseil municipal ou des propriétaires d'un terrain, qu'après que la commission départementale a pris une nouvelle décision** en cas de désaccord entre les services fiscaux et la commission communale.

Dès lors, **la suppression de la commission centrale aurait pour effet de supprimer cette faculté** aujourd'hui reconnue aux propriétaires.

Par symétrie avec le régime applicable en matière d'évaluation des propriétés bâties (article 1503 du code général des impôts), **il apparaît utile de prévoir que** – sous les mêmes réserves que celles actuellement énumérées aux articles 1511 et 1512 du code général des impôts – **les maires et les propriétaires peuvent contester les tarifs arrêtés devant la commission départementale.**

Votre rapporteure vous propose donc d'adopter un amendement COM-123 en ce sens.

Par ailleurs votre rapporteure vous suggère d'adopter plusieurs amendements rédactionnels :

– un COM-125 tendant à corriger une erreur introduite par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 à l'article 1510 du code général des impôts en indiquant que la « *commission* » devant édicter les tarifs de référence applicables est la « *commission départementale prévue à l'article 1651* » du même code ;

– un COM-124 tendant à corriger une erreur de référence présente au quatrième alinéa du présent article.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7

Suppression de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement

Cet article vise à supprimer l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement.

La commission a supprimé cet article.

I. Une instance à l'activité soutenue malgré des difficultés administratives

L'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement a été créé en 1995. Sa compétence a été élargie aux établissements d'enseignement supérieur en 1996. Il a notamment pour rôle :

- d'étudier l'état des bâtiments et des équipements ;
- d'évaluer les conditions de sécurité, d'hygiène, d'accessibilité et de mise en sûreté en cas de risque majeur des établissements d'enseignement.

Il publie régulièrement des fiches ou vade-mecum : élaboration d'un tableau synoptique de tous les outils réglementaires nécessaires aux directeurs d'école et chefs d'établissement ou encore « *boîte à idées pour réduire les accidents dans la cour de récréation* ».

Il est également chargé de collecter un certain nombre de données relatives à la sécurité dans les établissements d'enseignement, notamment sur les accidents dont sont victimes les élèves (base de données Baobac), et sur la sécurité et l'accessibilité des établissements (Esope) : présence d'équipements incendie et de défibrillateurs, organisation d'exercices incendie...

25 ans d'expertise : exemples de sujets abordés par l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement

1996 : une étude de l'observatoire montre que 60 % du parc des machines à outils des lycées professionnels est dangereux pour les élèves ; une école sur dix présente des risques pour la sécurité des élèves en cas d'incendie, les conditions d'évacuation ne sont pas assurées correctement et les installations électriques sont à revoir.

1997 : l'observatoire s'est intéressé à la présence d'amiante dans les établissements d'enseignement et a réalisé une étude dans les établissements secondaires et les universités sur les flocages et calorifugeages. 35 % des établissements ayant répondu indiquent avoir de l'amiante dans les flocages et calorifugeages.

2002 : l'observatoire préconise la mise en place de plans particuliers de mise en sûreté (PPMS).

2007 : l'observatoire national de la sécurité des bâtiments scolaires a tiré le signal d'alarme sur l'état des sanitaires dans les écoles élémentaires : dans un quart des écoles pas de séparation entre les sanitaires filles et garçons ; absence de cloison séparative de toute hauteur dans 50 % des écoles ; existence de toilettes « à la turque » ; absence de savon, d'essuie-mains ou de papier toilette dans environ 10 % des écoles.

2013 : une étude de l'observatoire estime que seuls 20 % des lycées seront accessibles aux élèves handicapés, alors que la loi de 2005 prévoyait que tous les établissements scolaires soient accessibles au 1^{er} janvier 2015.

2014 : 25 % des écoles construites depuis 2008 ne sont pas accessibles selon les règles d'accessibilité en vigueur.

2016 : l'observatoire sonde 20 000 établissements d'enseignement sur l'existence d'un dossier technique amiante - DTA (obligation réglementaire). 30 % des écoles publiques sondées indiquaient ne pas en avoir. Le DTA n'était pas consultable dans les locaux de 36 % des écoles qui en possédaient un.

2019 : enquête sur la mise en œuvre des obligations concernant la qualité de l'air intérieur dans les écoles : deux mois avant l'échéance légale, de nombreux directeurs interrogés affirment ne pas avoir été informés de la situation dans leur école ou font état de l'absence d'actions de prévention.

Sources : rapports annuels de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement

Toutefois, la situation de cet observatoire est **administrativement bloquée depuis 2018**. En effet, selon les informations transmises par M. Jean-Marie Schléret, président de cet observatoire, l'arrêté de désignation des membres pour le huitième mandat couvrant la période 2018-2020 **n'a jamais été signé par le ministre** de l'éducation nationale¹. Depuis, l'observatoire fonctionne avec l'ancien comité de pilotage et les anciens

¹ Ainsi les deux sénateurs (titulaire et suppléant) désignés par le Président du Sénat en février 2019 pour siéger au sein de cet organisme extraparlémentaire en application de l'art. L. 239-2 du code de l'éducation, n'ont pas été officiellement nommés. À ce titre, ils n'ont pas pu être destinataires des convocations aux réunions.

membres des différentes commissions. Malgré ces difficultés administratives, se sont tenues en 2018 70 réunions plénières ou de commission :

- 9 comités de pilotage ;
- 10 réunions de la commission sécurité, santé, hygiène et sport ;
- 10 réunions de la commission sécurité bâtiment et risque incendie ;
- 10 réunions de la commission risques majeurs ;
- 9 réunions de la commission enseignement supérieur ;
- 7 réunions de la commission formations professionnelles, sécurité au travail ;
- 8 réunions de la commission accessibilité ;
- 3 réunions du groupe de travail IGEN physique-chimie/ONS.

II. Supprimer l’observatoire national au profit d’une cellule « bâti scolaire » placée directement auprès du secrétariat général du ministère de l’éducation nationale

Le présent article tend à supprimer l’observatoire national de la sécurité et de l’accessibilité des établissements d’enseignement. Selon le Gouvernement, **une partie de ses missions doit être confiée à une cellule « bâti scolaire » récemment créée et placée directement auprès du secrétariat général du ministère de l’éducation nationale.**

En effet, en octobre 2018, à la suite de questionnements sur la présence d’amiante dans les établissements scolaires, le ministre de l’éducation nationale et de la jeunesse a annoncé la création de cette cellule au sein de son ministère¹. En mars 2019, un avis de vacance de poste d’un emploi de directeur de projet est publié. Celui-ci a notamment pour mission de « *préfigurer et mettre en place la cellule bâti scolaire du ministère de l’éducation nationale et de la jeunesse, rattachée à la secrétaire générale* ». M. Sidi Soilmi, ingénieur, cadre supérieur des administrations parisiennes, est nommé par arrêté du 28 juin 2019, directeur de projet, chargé de la cellule « bâti scolaire ». La suppression de l’observatoire est actée pour le Gouvernement depuis le quatrième comité interministériel de la transformation publique qui s’est tenu en novembre 2019.

III. De nombreuses interrogations demeurent sur les conséquences de cette suppression

La commission spéciale **s’étonne de la volonté du Gouvernement de supprimer cet observatoire** lors du comité interministériel de novembre 2019, alors même **qu’à peine quelques mois auparavant, il y faisait explicitement référence dans la loi pour une école de la confiance,**

¹ Réponse de M. Jean-Michel Blanquer le 17 octobre 2018 à la question de Mme Elsa Faucillon, députée des Hauts-de-Seine sur la présence d’amiante dans les lycées, questions au Gouvernement.

dans le cadre de l'objectif affiché d'une école inclusive. Ainsi, il a introduit lors de la première lecture de ce projet de loi à l'Assemblée nationale l'amendement n° 1 058 précisant que *« lorsque la construction ou la réhabilitation d'une école maternelle ou élémentaire d'enseignement public, [d'un collège ou d'un lycée publics] est décidée, le conseil municipal [le conseil départemental ou le conseil régional] tient compte, pour le projet de construction ou de réhabilitation, des recommandations pour une école inclusive de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement mentionné à l'article L. 239-2 »*¹.

Lors de la discussion de cet amendement, le Gouvernement expliquait que la prise en compte des recommandations de l'observatoire *« est un élément important »* avant d'ajouter *« nous prenons en compte l'enjeu que représente le bâti scolaire. Nous souhaitons que, dans une approche partenariale, l'État et les collectivités locales le fassent évoluer en intégrant des recommandations qui nous permettront d'avoir, dans ce domaine également, une véritable école inclusive »*². En effet, l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement est composé de trois collèges :

– le premier collège regroupe deux parlementaires, des élus locaux des trois niveaux de collectivités locales gérant des établissements d'enseignement, un représentant de la fédération de l'enseignement catholique et un représentant de la conférence des présidents d'université (collège des élus et des gestionnaires de l'immobilier scolaire et universitaire) ;

– le deuxième collège regroupe les syndicats ainsi que les fédérations de parents d'élèves (collège des représentants des personnels et des usagers) ;

– le troisième collège regroupe des représentants des ministères concernés, des chefs d'établissements et des personnalités qualifiées.

Votre rapporteure a interrogé les services de la « cellule bâti scolaire » sur la manière dont cette « *approche partenariale* » **entre l'État et les collectivités locales** pourra se faire dans cette nouvelle configuration. Pour mémoire, celle-ci ressemble fortement à la situation administrative préexistante avant 1995 et la création de l'observatoire. Or, comme le souligne M. Jean-Marie Schléret, président de l'observatoire, *« en 1995, le service technique de l'éducation nationale avait justement été supprimé, pour la simple raison que les bâtiments concernent avant tout les collectivités territoriales, et pas l'éducation nationale. La création de l'observatoire répondait à la volonté de disposer d'un organisme indépendant qui parvienne à rassembler tous les acteurs »*.

¹ Art. 26 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

² Compte rendu de la deuxième séance du jeudi 14 février 2019.

Les services du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ont indiqué à votre rapporteure que cette association est prévue par trois biais :

- cette cellule participe à la **demande des associations d'élus** à leurs commissions « éducation » ;
- elle répond à des **sollicitations directes** de collectivités locales ;
- enfin, les associations d'élus locaux sont conviées à participer à un **comité de suivi des travaux conduits en matière de bâti scolaire**. Ce comité de suivi a vocation à examiner le programme de travaux de la cellule bâti scolaire, ainsi que les outils et processus qu'elle met en œuvre.

La commission spéciale s'étonne de la volonté de supprimer l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement au nom de la simplification, **pour recréer ensuite un nouvel organisme consultatif sous la forme de ce comité de suivi**. Par ailleurs, elle se demande si les missions confiées à cette cellule « bâti scolaire » n'auraient pas pu être intégrées directement à celles de l'observatoire.

En outre, la substitution de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement par la cellule « bâti scolaire » risque d'entraîner **une réduction du champ de compétences et d'actions**. En effet, cet observatoire est actuellement compétent pour tous les établissements d'enseignement, y compris les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais aussi les lycées agricoles relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Enfin, **la commission spéciale note que le Gouvernement n'a pas tiré toutes les conséquences législatives de la suppression de cet observatoire**. Celui-ci continue à être mentionné aux articles L. 212-4, L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation, ainsi qu'à l'article L. 4424-1 du code général des collectivités territoriales.

Aussi, en raison de ces nombreux questionnements, **la commission a jugé préférable le maintien de l'observatoire et adopté en conséquence les deux amendements identiques de suppression présentés par votre rapporteure (COM-129) et par Mme Sylvie Robert (COM-61)**.

La commission a supprimé cet article.

Article 8

**Regroupement du comité de suivi de la mise en œuvre
du droit au logement opposable (DALO) et du Haut Comité
pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)**

Article examiné dans le cadre de la législation en commission

Cet article a pour objet de regrouper le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) et le haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD).

Ces deux instances sont déjà très intégrées puisque leurs compétences sont proches, leur présidence identique et certains membres communs.

Estimant ce rapprochement opportun, la commission spéciale a adopté un amendement :

– maintenant le principe de la participation des associations d'élus locaux et des associations œuvrant dans les domaines du logement et de l'insertion aux travaux de l'instance et de la remise d'un rapport annuel au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement ;

– prévoyant un haut niveau de portage politique, en plaçant la nouvelle instance auprès du Premier ministre, plutôt que du ministre chargé du logement.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Deux instances œuvrant pour le logement des personnes défavorisées dont les compétences sont proches, la présidence identique et certains membres communs

Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) a été créé par la loi instituant le DALO et portant diverses mesures sociales du 5 mars 2007¹, à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat Dominique Braye.

Selon la loi précitée, il a pour objet de remettre un rapport annuel sur la mise en œuvre du DALO au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement.

Depuis un décret du 5 mars 2007², ce comité a pour autres attributions de formuler toute proposition relative à la mise en œuvre du

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (art. 13).

² Décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

DALO et de donner son avis sur les questions dont le Gouvernement le saisit (article 1).

Sur le plan de sa composition, **la loi DALO a prévu que le comité de suivi associe le haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans les domaines du logement et de l'insertion.**

Le décret du 5 mars 2007¹, est venu préciser que **ce comité, placé auprès du ministre chargé du logement² et présidé par le Président du HCLPD, comprend** (article 2) :

- les membres et le secrétaire général du HCLPD ;
- le président du conseil national de l'habitat (CNH), un membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et deux membres du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- cinq représentants d'associations d'élus locaux³ ;
- trente-et-un représentants d'associations et organisations œuvrant dans les domaines du logement et de l'insertion⁴.

S'agissant du HCLPD, il a été institué par un décret du 22 décembre 1992⁵.

Ses missions sont de faire des propositions sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées, donner un avis

¹ Tel que modifié par le décret n° 2017-759 du 3 mai 2017 relatif à la composition du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et modifiant le décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

² Ce même décret précise que les ministres chargés du logement, de l'action sociale, de la justice, de l'intérieur, de l'immigration et de l'outre-mer peuvent assister aux délibérations.

³ L'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France, Régions de France, France urbaine, l'Assemblée des communautés de France.

⁴ Action Logement Services, l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération des entreprises publiques locales, l'Agence nationale de l'habitat, l'Union nationale de la propriété immobilière, la Fédération SOLIHA, Solidaires pour l'habitat, l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux, la Fédération des acteurs de la solidarité, l'Union nationale des associations familiales, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale, la Confédération nationale du logement, la Confédération générale du logement, la Confédération syndicale des familles, Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, l'association Force ouvrière consommateurs, l'association Droit au logement, la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, la Fondation Abbé Pierre, l'association Droit au logement opposable, Emmaüs France, la Croix-Rouge française, le Secours catholique, l'association des cités du Secours catholique, le Secours populaire français, ATD Quart-Monde, Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte, la Fédération nationale de protection civile, l'Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants et de résidences sociales, France terre d'asile, le collectif Les Morts de la rue, la Fédération nationale des SAMUS sociaux.

⁵ Décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

sur les questions dont le Gouvernement le saisit et remettre un rapport annuel au Président de la République et au Premier ministre (article 1).

Placé auprès du Premier ministre, il est composé de 17 membres¹ et assisté d'un secrétariat général, nommés pour trois ans par décret du Président de la République (article 2).

Ces deux instances ont chacune une activité notable².

Depuis 2008, le comité de suivi a publié un rapport sur la mise en œuvre du DALO chaque année, conformément à la loi, ainsi qu'une dizaine de motions.

De son côté, le HCLPD a élaboré une vingtaine de rapports thématiques depuis 1993, de même qu'une quinzaine d'avis.

Pour autant, **ces deux organismes se chevauchent partiellement :**

– tout d'abord, **leurs compétences sont proches** puisque le comité de suivi assure le suivi de la mise en œuvre de la loi DALO, tandis que le HCLPD intervient sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées ;

– en outre, **leur présidence**, assurée par le président du HCLPD, **est identique**, même si le comité de suivi est rattaché organiquement au ministre chargé du logement et le HCLPD au Premier ministre ;

– enfin, **les membres du HCLPD siègent au sein du comité de suivi**, ce dernier associant explicitement, selon les termes de la loi DALO, certaines associations (d'élus locaux et pour le logement ou l'insertion).

II. Le dispositif envisagé – Une absorption du comité de suivi de la loi DALO par le HCLPD

L'**article 8** du projet de loi tend à regrouper le comité de suivi de la loi DALO avec le HCLPD.

Pour ce faire, l'article prévoit l'abrogation de l'article 13 de la loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, qui sert de base légale au comité de suivi.

Dans le même temps, cet article modifie l'intitulé du HCLPD, figurant à l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, en le complétant par les mots « *et le suivi du droit au logement opposable* ».

¹ Au 27 avril 2017, sa présidence était assurée par Mme Marie-Agnès CARLOTTI et ses membres comprenaient six anciens parlementaires, un ancien conseiller d'État et dix représentants associatifs (Conseil consultatif des personnes accueillies, HLM Toit et joie, Union professionnelle du logement accompagné, Fédération des associations pour l'insertion par le logement, SAMU Social, la Fédération SOLIHA, Fédération des Acteurs de la Solidarité en Bourgogne, Fondation Abbé Pierre, association LAHSO).

² Telle qu'elle apparaît sur le site Internet du haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD).

III. La position de la commission – Des précisions devant être apportées à la nouvelle instance, dans le souci du maintien du droit existant et d’un haut niveau de portage politique

La commission spéciale approuve, sur le principe, le regroupement du comité de suivi de la loi DALO et du HCLPD, qui lui semble aller dans le sens de davantage de simplicité et de cohérence.

Elle relève que cette modification parachève une évolution déjà bien engagée, puisque ces deux instances sont très proches sur le plan de leurs compétences, de leur composition et de leur fonctionnement.

Elle observe que ce regroupement est pertinent sur le plan de la cohérence d’ensemble de la politique du logement, étant donné que le DALO en constitue un levier majeur, sinon le premier.

Pour autant, la commission spéciale relève que le dispositif proposé emporte des effets de bord devant être corrigés.

Alors que l’exposé des motifs indique que l’article 8 « prévoit un rapprochement » entre le comité de suivi de la loi DALO et le HCLPD, le dispositif se contente de supprimer l’assise législative du premier et de compléter l’intitulé du second.

Ce faisant, il abroge deux dispositions pourtant utiles sur la composition et les attributions du comité de suivi, l’article 13 de la loi DALO prévoyant actuellement :

– d’une part, que ce comité « *associe les associations représentatives d’élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement ainsi que celles œuvrant dans le domaine de l’insertion* » ;

– d’autre part, qu’il « *remet un rapport annuel au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement* ».

Sollicité sur ce point par votre rapporteure, le Gouvernement a indiqué que la nouvelle instance devrait exercer les mêmes attributions que les entités fusionnées, le principe de l’association des parties prenantes et de la remise du rapport annuel devant être conservé.

La commission spéciale relève que les associations d’élus locaux ayant contribué aux travaux préparatoires jugent crucial le maintien d’une représentation, dans un secteur les concernant au premier chef.

Enfin, la commission spéciale constate que le dispositif envisagé comporte des imprécisions nécessitant d’être levées.

En effet, le regroupement du comité de suivi de la loi DALO et du HCLPD, tel qu’il est présenté par le Gouvernement, laisse sans réponse la question du rattachement de la nouvelle structure.

Or, il existe un doute légitime sur ce point puisqu’en l’état actuel du droit, la première instance relève du ministre chargé du logement et la seconde du Premier ministre.

Selon les éléments précisés par le Gouvernement à votre rapporteure, un rattachement serait envisagé auprès du Premier ministre.

Au total, si la commission spéciale accueille favorablement le rapprochement du comité de suivi de la loi DALO et du HLCPD, **elle estime nécessaire de lever les ambiguïtés du présent article.**

Pour ce faire, **elle a adopté un amendement COM-138**, proposé par la rapporteure, **visant :**

– à **maintenir le principe de la participation des associations d'élus locaux et de celles œuvrant dans les domaines du logement et de l'insertion**, de sorte que le regroupement intervienne à droit constant ;

– à **rattacher la nouvelle structure au Premier ministre**, afin de lui offrir un portage politique au plus haut niveau.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 9

Suppression anticipée du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT)

Article examiné dans le cadre de la procédure de législation en commission

Cet article vise à avancer la date de suppression du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire en 2020 et à supprimer sa consultation préalable à l'élaboration du schéma national des véloroutes.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. La suppression du CNADT est fixée au 1^{er} juillet 2022 par la loi du 3 août 2018

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 (dite loi « OEP ») **a acté la suppression d'un certain nombre d'organismes extraparlimentaires devenus inutiles ou ne se réunissant plus.**

Parmi ces organismes, l'article 76 de la loi a prévu **la suppression, au 1^{er} juillet 2022, du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT)**¹ compte tenu de sa faible activité - il ne s'est pas réuni depuis 2015.

Or, préalablement à la promulgation de la loi « OEP », le Sénat a, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités en première lecture, introduit un article² prévoyant qu'un **schéma définissant le réseau structurant de véloroutes sur le territoire national est arrêté par le ministre chargé des transports, après avis du CNADT.**

La suppression de cette instance nécessite donc, par coordination, de supprimer sa consultation préalablement à l'élaboration du schéma national des véloroutes.

II. Le dispositif envisagé avance la date de suppression du CNADT à 2020 et supprime sa consultation préalable à l'élaboration du schéma national des véloroutes

Afin de **ne pas retarder l'élaboration du schéma national des véloroutes**, prévue en 2020, par la réunion d'une instance qui a vocation à être supprimée prochainement, le présent article supprime au sein du code des transports³ la mention obligeant la consultation préalable du CNADT.

Par ailleurs, cet article modifie la loi « OEP »⁴ pour **avancer la date de suppression du CNADT** : actuellement prévue au 1^{er} juillet 2022, celle-ci serait effective à compter de la promulgation du présent projet de loi.

III. Une mise en cohérence législative qui n'appelle pas de remarques particulières

Afin que la définition du schéma national des véloroutes puisse intervenir rapidement, **la commission approuve la suppression de la consultation préalable du CNADT, qui met en cohérence les dispositions de la loi d'orientation des mobilités avec celles de la loi « OEP ».**

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ Créée en 1995, cette instance placée auprès du Premier ministre et composée de 70 membres, est chargée de formuler des avis sur les orientations et les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire par l'État, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

² Art. 60 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019.

³ Art. L. 1212-3-4 du code des transports.

⁴ Art. 86 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.

Article 10

Suppression de la commission scientifique nationale des collections

Cet article vise à supprimer la commission scientifique nationale des collections (CSNC), chargée de conseiller les gestionnaires de collections publiques en matière de déclassement et de donner, selon les cas, son accord ou son avis avant la sortie d'un bien de ces collections.

Au regard des garanties apportées par cette instance dans la procédure de déclassement, dont la possibilité n'est par ailleurs pas remise en cause, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. Une commission investie d'un rôle de conseil et de vigie en matière de déclassement des biens appartenant aux collections publiques

L'idée d'une commission compétente en matière de déclassement a germé dans l'esprit du législateur dès la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, qui a posé le principe de l'inaliénabilité, de l'imprescriptibilité et de l'insaisissabilité des collections appartenant à des personnes publiques. À l'initiative du rapporteur de la commission des affaires culturelles de ce projet de loi, Philippe Richert, le législateur avait décidé de **conserver une certaine souplesse dans la mise en œuvre du principe d'inaliénabilité en ménageant une possibilité de déclassement spécifique, strictement encadrée par le recours à l'avis d'une commission scientifique.**

Créée par l'article 2 de la loi du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections, la commission scientifique nationale des collections (CSNC) a pour mission « *de conseiller les personnes publiques ou les personnes privées gestionnaires de fonds régionaux d'art contemporain, dans l'exercice de leurs compétences en matière de déclassement ou de cession de biens culturels appartenant à leurs collections, à l'exception des archives et des fonds de conservation des bibliothèques* » (article L. 115-1 du code du patrimoine).

La commission scientifique nationale des collections : une histoire mouvementée

À la suite de la loi sur les musées de 2002, une commission scientifique nationale des collections des musées de France avait été mise en place par décret, mais son action était restée virtuelle en matière de déclassement : elle n'avait, ni eu à statuer sur un problème de déclassement, ni engagé de réflexion pour dégager des critères justifiant d'éventuels déclassements.

Déçu, le législateur a réactivé l'idée de cette commission à l'occasion de l'examen du projet de loi destinée à autoriser la restitution par la France des têtes maories, tout en en corrigeant les dysfonctionnements.

Par rapport à la précédente commission, qui n'était compétente que pour les collections des musées de France, il a élargi le champ de celle-ci à l'ensemble des collections publiques, ainsi qu'aux collections privées des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC).

Au-delà de la mission que lui avait attribuée la loi de 2002 (à savoir se prononcer par un avis conforme sur les déclassements de biens des collections des musées de France), il lui a confié pour mission de définir une « doctrine » générale en matière de déclassement et de cession, permettant d'éclairer les propriétaires et gestionnaires de collections dans leurs décisions. Il lui avait notamment demandé de rendre compte de ses réflexions sur ce sujet en remettant un rapport devant le Parlement. Celui-ci fut transmis en février 2015.

Le législateur a également revu la composition de cette commission afin d'associer aux professionnels de la conservation des représentants politiques, des représentants de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que des personnalités qualifiées représentant notamment diverses disciplines scientifiques, pour mieux prendre en compte les questions sensibles sur lesquelles elle est amenée à se pencher.

La gestation de la CSNC fut néanmoins longue. Si le décret d'organisation de la commission a été pris le 8 février 2011, la nomination des membres a requis près de trois années supplémentaires, la commission n'ayant finalement été convoquée et officiellement installée que le 21 novembre 2013.

Source : commission spéciale

Son rôle est double. Il s'agit à la fois :

– **d'agir comme un conseil** : elle peut définir des recommandations en matière de déclassement ou de cession et être consultée sur toute question en la matière par les autorités compétentes pour procéder à des déclassements ou des cessions ;

– **d'être une vigie** : d'une part, elle est chargée d'avaliser les décisions de déclassement des biens appartenant aux collections des musées de France et des œuvres ou objets inscrits sur l'inventaire du fonds national d'art contemporain (FNAC) et confiés à la garde du centre national des arts plastiques (CNAP) ; d'autre part, elle donne son avis sur les décisions de déclassement des biens appartenant aux autres collections publiques et sur les décisions de déclassement et de cession des biens appartenant aux collections des FRAC. La commission n'est en revanche pas compétente pour

intervenir sur le sort qui doit être réservé auxdits objets culturels une fois déclassés, qu'il s'agisse de les transférer à un État étranger ou de les aliéner.

Elle est composée de **quatre collèges, chacun composé de 22 membres** (quatre représentants de l'État, deux parlementaires, trois représentants des collectivités territoriales, quatre personnalités qualifiées et neuf professionnels de la conservation des collections), respectivement chargés :

– de formuler des recommandations en matière de déclassement des biens appartenant aux collections des musées de France et d'œuvres ou objets inscrits sur l'inventaire du FNAC confiés à la garde du CNAP ;

– de donner l'avis conforme sur les propositions de déclassement des biens appartenant aux collections des musées de France ;

– de donner l'avis conforme sur les propositions de déclassement des œuvres ou objets inscrits sur l'inventaire du FNAC et confiés à la garde du CNAP et de donner l'avis simple sur les projets de déclassement des biens des FRAC appartenant au domaine public et sur les projets de cession des biens des FRAC n'appartenant pas au domaine public ;

– de rendre l'avis simple sur les propositions de déclassement des biens appartenant aux autres collections relevant du domaine public.

II. Une suppression qui s'inscrit dans le cadre du plan global de rationalisation du nombre de commissions

Le présent article vise à supprimer la CSNC.

Il abroge à cet effet le chapitre 5 du titre I^{er} du livre I^{er} du code du patrimoine, intégralement consacré à cette commission. Ses deux articles L. 115-1 et L. 115-2, portent respectivement sur ses missions et sa composition.

Il supprime également le second alinéa de l'article L. 451-5 du code du patrimoine, qui dispose que toute décision de déclassement nécessite l'avis conforme de la CSNC. Le premier alinéa de l'article L. 451-5 pose le principe d'inaliénabilité des collections publiques.

L'**étude d'impact** annexée au projet de loi n'avance **aucun argument pour justifier la suppression** de cette commission. L'exposé des motifs du projet de loi se borne à indiquer qu'elle n'a tenu aucune réunion depuis deux ans.

D'après les informations communiquées à votre rapporteure, la suppression de la CSNC serait justifiée par son **maigre bilan** (moins d'une dizaine d'avis rendus en matière de déclassement) et les **difficultés de fonctionnement** qu'elle a rencontrées en raison de sa **composition pléthorique**.

Le Gouvernement estime qu'elle **ne peut par ailleurs pas intervenir dans le cadre du débat actuel en matière de restitution d'œuvres d'art**,

relancé suite à l'annonce du Président de la République dans un discours prononcé à l'université de Ouagadougou le 28 novembre 2017 de réunir, d'ici 2022, les conditions pour « *des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique* ». Bien qu'elle ait été créée à l'occasion d'un débat parlementaire portant sur la restitution de biens réclamés par un pays étranger, la CSNC ne s'estime pas compétente pour arbitrer les demandes de restitution entre le propriétaire du bien et un requérant. Elle n'est susceptible de valider le déclassement ou la cession d'un bien culturel que lorsque celui-ci a perdu son intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique, ce qui n'est pas le cas des biens qui font l'objet d'une demande de restitution.

III. La nécessité de disposer d'un avis éclairé pour préserver le principe d'inaliénabilité des collections publiques

Les arguments avancés pour justifier la suppression de la CSNC apparaissent peu convaincants.

L'absence de réunion de la CSNC au cours des deux dernières années s'explique par le fait que **la présidence de cette commission est vacante depuis janvier 2019**, à la suite de l'expiration du mandat de son précédent président. Or le ministre chargé de la culture n'a jamais procédé à la nomination d'un nouveau président, alors même que la CSNC ne peut pas fonctionner sans celui-ci, puisque c'est lui qui est chargé de la convoquer en application des textes réglementaires.

Quant aux difficultés de fonctionnement liées à sa composition pléthorique, **rien n'empêcherait le pouvoir réglementaire d'y remédier en réduisant le nombre de ses membres et en supprimant les différents collèges**. Les dispositions législatives renvoient à un décret en Conseil d'État le soin d'en fixer la composition et les modalités de fonctionnement, se bornant à lister les différentes catégories de personnes ayant vocation à y siéger, à savoir « *un député et un sénateur, des représentants de l'État et des collectivités territoriales, des professionnels de la conservation des biens concernés et des personnalités qualifiées* » (article L. 115-2 du code du patrimoine).

Le coût de la CSNC est par ailleurs nul.

La CSNC est aujourd'hui la **seule instance à avoir la possibilité de s'opposer au déclassement** d'un bien des collections des musées de France ou figurant sur l'inventaire du FNAC. Elle conserve donc toute sa pertinence pour agir comme une **gardienne éclairée du principe d'inaliénabilité des collections**.

En effet, le présent projet de loi ne remet nullement en cause la possibilité du déclassement. Les articles L. 451-6 et L. 451-7 du code du patrimoine, qui portent respectivement sur la vente des biens déclassés et

sur l'interdiction du déclassement d'un certain nombre de biens¹, ne sont pas modifiés.

Le Gouvernement estime que confier l'instruction de la demande de déclassement au service des musées de France et la décision au ministre chargé de la culture présente suffisamment de garanties par rapport à la procédure actuelle. Si le législateur était conscient, dès l'origine, que la procédure de déclassement serait exceptionnelle, il lui semblait nécessaire de faire intervenir dans cette procédure une **commission experte et indépendante** pour garantir la préservation du principe d'inaliénabilité des collections, celui-ci n'étant que l'extension du principe d'inaliénabilité du domaine public forgé depuis plusieurs siècles pour éviter le fait du prince.

La composition pluridisciplinaire de cette commission présente aussi l'avantage de faire participer à la décision, au-delà des seuls conservateurs, des représentants des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées représentant diverses disciplines scientifiques. Leur avis est particulièrement utile au regard de la sensibilité de certains déclassements, susceptibles de concerner, par exemple, des restes humains.

Lors de son audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat le 15 janvier dernier, M. Michel Van Praët, président du groupe de travail sur les restes humains de la CSNC, avait justement insisté sur l'importance de disposer d'une commission fonctionnelle et permanente chargée de réfléchir à la question des déclassements et des restitutions, de manière à garantir une continuité dans cette réflexion au-delà des changements d'approche qui peuvent exister au gré des changements de majorité.

Au bénéfice de ces observations, la commission spéciale a jugé **nécessaire de conserver la CSNC et adopté en conséquence les deux amendements identiques de suppression de l'article présentés par votre rapporteure (COM-152) et par Mme Sylvie Robert (COM-62).**

La commission a supprimé cet article.

¹ L'art. L. 451-7 du code du patrimoine prévoit deux catégories de biens insusceptibles de déclassement : en ce qui concerne les collections publiques, il s'agit des biens acquis par dons ou legs ; en ce qui concerne les collections ne relevant pas de l'État, il s'agit des biens acquis avec l'aide de celui-ci.

Article 11

Suppression de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer

Cet article tend à supprimer la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (CNEPEOM).

La commission a adopté cet article en lui apportant des modifications de coordination.

I. Une commission insuffisamment active, dont la suppression est proposée

A. Une commission de suivi et d'évaluation des politiques de l'État outre-mer

La CNEPEOM a été créée par l'article 74 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (dite « LODEOM »). Elle a succédé à la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (CNELPOM), instituée le 5 juillet 2006 sans avoir été formellement créée par le législateur¹.

Sa composition, prévue au deuxième alinéa de l'article précité, n'a pas connu d'évolution significative depuis sa création². Elle est **majoritairement composée de parlementaires³ et comprend, parmi ses membres, dix députés et dix sénateurs titulaires**, ainsi que leurs suppléants. Elle comporte également :

– **deux représentants**, ainsi que leurs suppléants, du **Conseil économique, social et environnemental (CESE)** ;

– **onze représentants** (accompagnés de leurs suppléants), **des collectivités concernées**, en la personne des présidents des conseils régionaux ou des collectivités uniques d'outre-mer, du président de la

¹ Le rapport n° 232 (2008-2009), tome I, de nos anciens collègues Marc Massion et Eric Doligé dresse un bilan en demi-teinte de la CNELPOM (cf. p. 206 du rapport).

² Dans sa rédaction initiale, le deuxième alinéa de l'art. 74 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer prévoyait seulement que « la commission est composée en majorité de membres des assemblées parlementaires, le nombre de députés étant égal à celui des sénateurs. Elle comprend en outre des représentants de l'État ainsi que des collectivités concernées et, le cas échéant, des personnalités qualifiées », le nombre de membres représentant chaque groupe étant défini à l'art. 1^{er} du décret n° 2010-1048 du 1^{er} septembre 2010 relatif à la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer. Le XIX de l'art. 74 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 a explicitement prévu les modalités de représentation des parlementaires dans la CNEPEOM, en précisant qu'y siègent « dix députés et dix sénateurs ainsi que leurs suppléants ».

³ La commission compte, au total, trente-neuf membres titulaires dont vingt parlementaires.

Polynésie française, des présidents des assemblées délibérantes des autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ainsi que du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

– **six représentants de l'État, parmi lesquels un représentant du ministre chargé du budget** (le sous-directeur de la huitième sous-direction de la direction du budget), **un représentant du ministre chargé des outre-mer** (le directeur général des outre-mer), ainsi que, selon les points figurant à l'ordre du jour des réunions de la CNEPEOM, « *quatre représentants des ministres intervenant dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'État outre-mer convoqués, pour chacun des points de l'ordre du jour d'une même séance de la commission* ».

Les missions de la CNEPEOM ont évolué depuis sa création en 2009. Elles ont cependant toutes trait au « suivi de la mise en œuvre des politiques publiques de l'État outre-mer, en particulier des mesures prises pour **favoriser le développement économique et social des collectivités concernées** », qui constituait l'objet principal de la LODEOM.

Elle établit pour ce faire un **rapport public biennal d'évaluation de « l'impact socio-économique »** des mesures de soutien à l'économie et aux entreprises, de relance de la politique du logement et de soutien à la continuité territoriale prévues par la LODEOM. **Ce rapport, qui constitue sa principale activité et source de visibilité, doit porter une attention particulière à l'impact des circuits de distribution et des rémunérations (publiques comme privées) outre-mer sur « les mécanismes de formation des prix »**. Cet ajout, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial et constitue un apport de la commission des finances lors de son examen en première lecture au Sénat, visait à répondre à un contexte d'inflation importante dans les collectivités concernées.

Un volet spécifique de ce rapport est également consacré à **l'évaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011** portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer¹.

Enfin, la CNEPEOM doit rendre un **rapport public annuel « de suivi des stratégies de convergence** mises en œuvre par l'État, les collectivités territoriales d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces » dans le cadre des plans de convergence prévus par la loi du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer, dite « EROM »².

¹ Cet ajout au texte initial de la proposition de loi est le fruit d'un amendement de notre ancien collègue David Marsin et de notre collègue Yvon Collin, ayant recueilli en séance un avis de sagesse du rapporteur, notre collègue Georges Patient, et du Gouvernement.

² Art. 7 et 8 de la loi n° 2017-256 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Le secrétariat de la commission repose concrètement sur des moyens humains et financiers mis à disposition par la direction générale des outre-mer (DGOM), le secrétariat général de la commission étant assuré par le sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État de cette direction générale.

La CNEPEOM a d'ailleurs été dotée récemment de moyens supplémentaires. Des crédits ont été ouverts lors de l'exercice 2019 afin que soient pris en charge des déplacements dans les collectivités concernées. Depuis 2018, les dépenses de fonctionnement générées par la commission font l'objet d'une budgétisation : 105 700 euros sont prévus pour les dépenses de personnel afférentes au fonctionnement de la mission¹.

La CNEPEOM a maintenu un degré d'activité relativement constant : elle a produit **trois rapports biennaux** (un pour les années 2013-2014, un autre pour les années 2015-2016 et un dernier pour les années 2018-2019) **et tenu trois réunions annuelles lors des trois dernières années**².

B. Une commission dont la pertinence ne semble pas démontrée

1. Un cadrage insatisfaisant des missions exercées par la CNEPEOM

La pertinence de la CNEPEOM est principalement remise en cause par la constitution, après sa création, de délégations aux outre-mer au Sénat (en novembre 2011), à l'Assemblée nationale (en juillet 2012) et au Conseil économique, social et environnemental (en novembre 2010). Au Sénat et à l'Assemblée nationale, ces délégations disposent, depuis la loi « *EROM* »³, d'une assise législative.

Constituée avant la création de ces délégations, **la CNEPEOM est composée en majorité de parlementaires, qui appartiennent donc à des instances aux finalités proches et aux missions similaires.** Pour rappel, l'évaluation des politiques publiques (qui constitue la mission première de la CNEPEOM) est l'une des trois missions explicitement confiées au Parlement par la Constitution à son article 24, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2008⁴. Faute d'avoir tenu compte de ces évolutions institutionnelles, la CNEPEOM ne semble donc plus le meilleur outil d'évaluation des politiques publiques de l'État outre-mer, **ses missions**

¹ Voir l'annexe « Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres » (*jaune budgétaire*) au projet de loi de finances pour 2020, p. 60.

² Ibidem.

³ Voir à cet égard l'art. 99 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, qui insère un art. 6 decies dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires assurant aux délégations outre-mer une assise législative.

⁴ Art. 9 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

apparaissant comme un doublon de celles des délégations parlementaires aux outre-mer.

Par ailleurs, l'ajout constant de nouveaux domaines d'évaluation à la CNEPEOM a nui à la cohérence de ses missions. **Elle ne semble d'ailleurs pas pleinement exercer les missions que lui a attribuées la loi, en ne consacrant pas systématiquement un volet spécifique de ses rapports** aux priorités définies par le législateur et évoquées *supra* : à titre d'exemple, le dernier rapport biennal ne semble aborder les thématiques de l'habitat indigne ou de l'inflation qu'incidemment.

2. Une activité de la commission parfois intermittente, généralement insuffisante

Le niveau d'activité de la CNEPEOM semble insuffisant. Le nombre de trois réunions annuelles évoqué *supra* masque une certaine difficulté à réunir les instances de la commission, « *notamment en l'absence de quorum* » (malgré l'abaissement de celui-ci de 30 à 10 membres), comme le relève la présidente de la commission pour la session 2018-2019, la députée de Mayotte Ramlati Ali. **Il ne semble pas que les tentatives de pallier cette difficulté aient abouti** : Mme Ramlati Ali note ainsi que « **malgré les efforts effectués pour faciliter la participation des membres notamment par visioconférence** pour le bureau, les réunions de l'assemblée plénière et du bureau de la CNEPEOM ont dû être reportées à maintes reprises, faute de *quorum* »¹.

Par ailleurs, l'activité de la commission est périodiquement altérée par le calendrier politique auquel sont soumis les parlementaires. Mme Ramlati Ali relève ainsi dans son introduction au rapport biennal de 2018-2019, que la désignation des membres pour la biennale 2017-2018 « *s'est heurtée à la période de renouvellement des députés (11 et 18 juin 2017) ainsi qu'à celle des sénateurs (24 septembre 2017)* ». En conséquence, la CNEPEOM n'a pu être installée que le 22 mai 2018 et ne semble pas avoir connu de réelle activité entre l'automne 2016 (date de la remise de son rapport pour la biennale 2015-2016) et mai 2018.

II. La position de la commission : pour une suppression vigilante de la CNEPEOM

A. Renforcer ou modifier les finalités de la CNEPEOM ne serait pas une solution satisfaisante

Un renforcement des moyens et de la légitimité de la CNEPEOM aurait pu être envisagé. C'est l'option prônée par la résolution adoptée par la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2019, qui propose trois pistes de renforcement de la CNEPEOM : son rattachement auprès des services du Premier ministre, « *de manière à être indépendant de*

¹ Ibidem.

l'administration dont la commission évalue la politique » ; l'usage de la visioconférence « *pour s'assurer de son quorum et éviter de paralyser son fonctionnement* » ; enfin, « *la revalorisation de ses moyens matériels* ».

Ces propositions sont bienvenues, mais elles ne semblent que partiellement répondre aux problèmes que rencontre la CNEPEOM. Une revalorisation des moyens matériels à sa disposition serait évidemment appréciable mais, comme évoqué *supra*, les moyens à disposition de la CNEPEOM ont déjà été renforcés récemment, sans que la légitimité de ses travaux ne semble en être particulièrement accrue. L'indépendance de la commission vis-à-vis de l'administration dont elle évalue la politique ne paraît pas être une difficulté majeure rencontrée par la CNEPEOM : constituée très majoritairement de parlementaires et de représentants des collectivités concernées, elle est à même d'exprimer son avis en toute indépendance. Enfin, l'usage de la visioconférence semble avoir été mis en pratique, comme l'évoque Mme Ramlati Ali dans son introduction au rapport biennal de 2018-2019, sans que cet effort ne produise visiblement les effets escomptés.

Il aurait également pu être envisagé non de renforcer mais de modifier le rôle de la CNEPEOM, en la constituant comme lieu d'échange entre parlementaires ultramarins. L'intergroupe parlementaire des outre-mer (IGPOM) est néanmoins déjà censé exercer cette fonction.

B. Pour une suppression vigilante de la CNEPEOM

La suppression de la CNEPEOM, prévue par l'article 11 du présent projet de loi semble donc apporter une solution cohérente aux difficultés soulevées *supra*. Il est néanmoins primordial que cette suppression ne soit pas l'occasion d'une vigilance atténuée à la situation des outre-mer. L'évaluation des politiques publiques de l'État dans ces collectivités est d'une importance majeure et il appartient aux délégations parlementaires aux outre-mer d'en assurer la pérennité, ce que leurs travaux démontrent déjà.

En effet, **la délégation aux outre-mer du Sénat a notamment porté son attention sur la question de l'habitat indigne**, qui relève depuis 2011 du champ prioritaire d'évaluation de la CNEPEOM, dans son rapport sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations)¹. **Elle s'est également montrée vigilante au sujet de l'inflation** (autre domaine prioritaire d'évaluation de la CNEPEOM depuis 2009), par des rapports en 2009 et 2013 formulant des propositions, notamment en matière de sur-rémunérations².

¹ Rapport d'information n° 122 (2019-2020), fait au nom de la délégation aux outre-mer par MM. Guillaume Arnell, Abdallah Hassani et Jean-François Rapin, p. 137.

² Le rapport d'information n° 710 (2013-2014), fait au nom de la délégation aux outre-mer par MM. Éric Doligé et Michel Vergoz, « Les niveaux de vie dans les outre-mer, un rattrapage en panne ? », reprend à son compte (pp. 73-74) et rappelle les recommandations déjà formulées par le rapport d'information n° 519 (2008-2009), fait au nom de la mission commune d'information

Il semble donc que les délégations parlementaires aux outre-mer soient déjà attentives aux sujets auxquels la CNEPEOM est censée se consacrer en priorité. La disparition de cette dernière permettrait d'ailleurs aux parlementaires et autres membres de la CNEPEOM de libérer un temps utile à la conduite de leurs travaux. **Une suppression vigilante de la CNEPEOM semble donc souhaitable.**

La commission spéciale a par ailleurs adopté un **amendement COM-133**, à l'initiative de la rapporteure, **effectuant les coordinations rendues nécessaires** par l'abrogation de l'article 74 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 12

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 (CNEF)

Cet article vise à abroger 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).

Si cette commission a connu des difficultés de fonctionnement, imputables à l'extrême technicité de la matière sur laquelle elle porte, le contexte de transition énergétique rend nécessaire un contrôle strict du provisionnement des charges de démantèlement : en effet, la fermeture de 14 réacteurs nucléaires est prévue d'ici 2035 en application de la loi dite « Énergie-Climat » récemment adoptée.

Aussi, la commission spéciale a-t-elle adopté un amendement destiné à « revitaliser » cette instance ; pour ce faire, elle a entendu lui offrir les moyens d'accomplir sa mission, en la rapprochant de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui joue d'ores et déjà un rôle dans le contrôle du provisionnement précité auprès des ministres de l'énergie et de l'économie.

I. La situation actuelle – Une instance de contrôle créée à l’initiative du Parlement ayant connu des difficultés de fonctionnement

La loi de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs du 28 juin 2006¹² a institué **une 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)**.

La création de la CNEF est le fruit d’un amendement présenté par le rapporteur pour la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale Claude Birraux, alors président de l’office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST).

La commission considérait, en matière de couverture des charges de démantèlement et de gestion de l’aval du cycle que *« le seul risque, dans ce système, [était] celui d’un contrôle public défaillant sur ces actifs », c’est pourquoi « pour le limiter encore davantage, la Commission [proposait] de créer, sur le modèle de la Commission nationale d’évaluation des recherches créée par la loi de 1991, une Commission nationale d’évaluation du financement du démantèlement et de l’aval du cycle évaluant celui-ci de manière tout à fait indépendante et en complément de l’action de l’administration. »*³

Selon les articles L. 594-11 et L. 594-13 du code de l’environnement, **les missions de la CNEF consistent à évaluer :**

– d’une part, **le contrôle de l’adéquation des provisions d’actifs devant être constitués par les exploitants d’installations nucléaires de base (INB)⁴ avec les charges de démantèlement des installations ainsi que les charges de fermeture, d’entretien et de surveillance des installations de stockage de déchets radioactifs ;**

– d’autre part, **la gestion des actifs précités de même que deux fonds gérés par l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) :**

– le fonds destiné au financement des recherches et études sur l’entreposage et le stockage des couches géologiques profondes des déchets radioactifs ;

¹ Loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs (art. 20).

² Ces dispositions ont été codifiées par l’ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres I^{er} et V du code de l’environnement.

³ Rapport n° 3003 fait au nom de la commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire sur le projet de loi de programme relatif à la gestion des matières premières et des déchets radioactifs, enregistré le 29 mars 2006, p. 32.

⁴ Selon l’Agence de sûreté nucléaire (ASN) dans son rapport sur l’état de la sûreté nucléaire et la radioprotection en France (2018) (p. 377 et s.), les 126 installations nucléaires de base (INB) recensées au 31 décembre 2018 étaient exploitées par : EDF, Orano Cycle, G.I.E Ganil, l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l’Institut Max VAN LAUE Paul LANGEVIN (ILL), le Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternative (CEA), Fromatome, Ionisos, SICN, ITER, Socodel, Synergy Heatlh Marseille, CIS Bio International.

– le fonds destiné au financement de la construction, de l'exploitation, de la fermeture, de l'entretien et de la surveillance des installations d'entreposage ou de stockage des déchets de haute ou de moyenne activité à vie longue construites ou exploitées par l'agence.

À cette fin, **la CNEF remet tous les trois ans un rapport public au Parlement et au Gouvernement ainsi qu'au haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN)** ; elle peut adresser à tout moment des avis au Parlement ou au Gouvernement.

Pour accomplir sa mission, elle est destinataire des rapports transmis par les exploitants d'INB à l'autorité administrative décrivant l'évaluation de leurs charges, les méthodes appliquées et les choix retenus.

Elle peut demander aux exploitants d'INB communication de tous documents nécessaires et entendre l'autorité administrative précitée.

Pour ce qui concerne sa composition, la CNEF comprend les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés de l'énergie ou des finances, des personnalités qualifiées désignées à parité par l'Assemblée nationale et le Sénat et des personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement (article L. 594-12 du code de l'environnement).

Cependant, la CNEF a été caractérisée dès son installation par de lourdes difficultés de fonctionnement.

Elle n'a été réunie qu'en 2011 et son premier rapport triennal¹ publié en 2012², alors que cette parution devait intervenir dans les trois ans suivant la promulgation de la loi de programme précitée du 28 juin 2006.

Ce rapport faisait le constat que la CNEF n'avait « *pas pu vraiment fonctionner selon le schéma prévu* » car elle avait été « *réunie tardivement* » et pâti d'une « *faible implication* ». Dans ce contexte, le rapport allait jusqu'à « *s'interroger sur la pérennité de la formule actuelle* »³.

Depuis lors, aucun autre rapport triennal n'a été publié.

Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, la CNEF n'a pas été réunie depuis 2018.

Par ailleurs, la CNEF n'est pas la seule instance à intervenir dans le contrôle du provisionnement des charges :

– tout d'abord, depuis un décret du 23 février 2007⁴, **l'Agence de sûreté nucléaire (ASN) émet un avis dans un délai de quatre mois aux**

¹ Le rapport est consultable ici :

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/1207_10_Rapport_de_la_CNEF-2-3_0.pdf

² À l'issue d'une dizaine de réunions selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi.

³ Rapport 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 (CNEF) sur le rapport de la commission du 27 juillet 2012, p. 37.

⁴ Décret n° 2007-243 du 23 février 2007 relatif à la sécurisation du financement des charges nucléaires (art. 12).

ministres chargés de l'économie et de l'énergie sur le rapport de l'exploitant d'INB susmentionné ;

– également, l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) peut être consultée par les ministres précités sur le respect des obligations de provisionnement des exploitants d'INB, depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015¹ (article L. 612-1 du code monétaire et financier).

C'est pourquoi l'exposé des motifs précise que « le Gouvernement a tiré les conséquences » du bilan de la CNEF « en donnant un rôle consultatif à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution ».

II. Le dispositif envisagé - Une abrogation du fondement législatif de la CNEF

L'article 12 prévoit d'abroger la section 2 du chapitre IV du titre IX du livre V du code de l'environnement, qui sert de base légale à la CNEF.

III. La position de la commission - Un contexte de transition énergétique ne plaidant pas pour la suppression de la CNEF mais pour sa « revitalisation » en l'adossant à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

La commission spéciale est consciente des difficultés liées à l'installation et au fonctionnement de la CNEF.

De toute évidence, le bilan de l'activité de cette instance - avec un seul rapport triennal publié en 15 ans - n'est pas satisfaisant.

Sur ce point, la commission spéciale déplore les insuffisances dans la mise en œuvre règlementaire de cette commission, qui ont retardé son installation de près de 5 ans.

Pour autant, la commission spéciale estime que ces difficultés ne doivent pas conduire à abandonner le principe d'une instance de contrôle *ad hoc* dans un domaine sensible tel que celui du démantèlement des installations nucléaires et de la gestion des déchets radioactifs.

Elle rappelle à cet égard que le Parlement, et singulièrement les membres de l'OPECST, sont à l'origine de la CNEF.

On a déjà indiqué que la création législative de cette instance résultait d'un amendement du député Claude Birraux, alors président de cette organe parlementaire.

¹ Loi n° 2015-99 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (art. 132).

Selon lui, il s'agissait de répondre à « l'exemple de la privatisation de *British Energy* qui avait révélé la disparition des provisions pour les déchets et les démantèlements »¹.

On ajoutera que l'OPECST a plaidé pour sa mise en place rapide sur le plan réglementaire.

C'est pourquoi son premier vice-président le député Jean-Yves Le Déaut indiquait en 2012 que : « *depuis 2008, les membres de l'Office parlementaire ont pourtant appelé sans relâche le Gouvernement à accélérer l'installation de la CNEF.* »²

Par-delà les difficultés rencontrées, la commission spéciale relève que la CNEF présente plusieurs spécificités utiles.

Tout d'abord, il s'agit d'un « *organisme mixte comprenant représentants du Parlement et personnalités qualifiées* »³.

De leur côté, l'ASN et l'ACPR sont des autorités administratives⁴, comprenant des personnalités nommées par les présidents des assemblées parlementaires.

Par ailleurs, la CNEF a vocation à informer par son rapport public, non seulement le Gouvernement, mais aussi le Parlement et le HICTN.

Pour ce qui concerne l'ASN et l'ACPR, leurs missions évoquées plus haut sont principalement destinées à éclairer la décision du Gouvernement.

Enfin, la commission spéciale relève que le contexte de transition énergétique est peu propice à la suppression de la CNEF.

Tout d'abord, depuis la loi dite « Énergie-Climat »⁵ du 8 novembre 2019, **l'article L. 100-4 du code de l'énergie prévoit de ramener la part d'électricité produite à partir d'énergie nucléaire à 50 % d'ici 2035, ce qui correspond à la fermeture de 14 réacteurs en 15 ans**⁶.

¹ Le compte rendu de l'audition par l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) de M. Claude Birraux, député et président de l'OPECST, sur le rapport d'évaluation du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs est disponible ici : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110117/opepst.html>

² Le compte rendu de l'audition par l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) de M. Jean-Luc Lépine, président 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 (CNEF) sur le rapport de la commission du 24 juillet 2012 est disponible ici : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-oeest/11-12/c1112002.asp#P6_578

³ Ibidem, p. 37.

⁴ Indépendante pour ce qui concerne l'ASN, mais non l'ACPR, depuis la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

⁵ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (art. 1^{er}).

⁶ Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

L'enjeu du démantèlement de certaines INB, et du provisionnement des charges liées, se pose donc avec plus d'acuité encore que lors de l'institution de la CNEF en 2006.

Sur le plan financier, **la Cour des comptes estime d'ailleurs que ce provisionnement pourrait renchérir le coût de l'énergie nucléaire.**

Elle considère en effet que « *les coûts de production du parc actuel à moyen terme sont orientés à la hausse* » et que « *les provisions pour charge futures (démantèlement, gestion des déchets et combustibles usés) pourraient également aggraver l'augmentation des coûts* »¹.

Dans ce contexte, la Cour des comptes n'appelle pas à supprimer la CNEF mais à en repenser « *le rôle, le positionnement et la composition* »².

Enfin, d'un point de vue plus conjoncturel, **l'élaboration du 5^{ème} plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGDMR) n'invite pas non plus à abroger hâtivement la CNEF.**

Ce plan, qui est actuellement soumis à la consultation du public et doit être approuvé d'ici la fin de l'année, comporte en effet des dispositions sur le financement des déchets nucléaires.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission spéciale n'a pas jugé opportun d'abroger la CNEF.**

Au contraire, à l'initiative de votre rapporteure, **elle a adopté un amendement COM-139, rectifié à la demande des sénateurs Alain Richard et Jean-Pierre Sueur³, visant à « revitaliser » cette structure.**

Si la CNEF n'a, pour l'heure, pas trouvé de modalités de fonctionnement satisfaisantes, c'est sans doute à cause du caractère très technique de la matière sur laquelle elle porte.

Aussi l'amendement entend-il lui donner véritablement les moyens d'exercer ses missions, en lui permettant de saisir l'ACPR.

L'évolution proposée n'est pas inédite puisque l'ACPR joue un « *rôle consultatif* » exposé plus haut dans le domaine du nucléaire. Par ailleurs, elle intervient déjà auprès d'une instance consultative : la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation et de la consommation (CECM).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Cour des comptes, *Le coût de production de l'électricité nucléaire. Actualisation 2014, mai 2014*, p. 22.

² Ibidem, p. 134.

³ Cette rectification a consisté en la suppression de la référence à une convention de partenariat entre l'ACPR et la CNEF précisant les modalités de cette saisine.

Article 13

**Suppression de la commission consultative de suivi
des conséquences des essais nucléaires**

Cet article vise à supprimer la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires au motif qu'il existe une autorité administrative indépendante chargée d'instruire les demandes d'indemnisation des victimes.

La commission a supprimé cet article.

I. Une commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires créée par la loi du 5 janvier 2010 que le Gouvernement souhaite supprimer

La France a procédé entre les années 1960 et 1996 à plusieurs séries d'essais nucléaires en Algérie et en Polynésie française.

La loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français¹ a créé un droit à l'indemnisation pour les personnes souffrant de maladies résultant d'une exposition à des rayonnements dus à ces essais.

Aux termes de l'article 4 de cette loi, les demandes d'indemnisation sont traitées par un comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen).

L'article 7 prévoit une commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSEN) ayant vocation à être consultée sur le suivi de l'application de la loi de 2010 ainsi que sur d'éventuelles modifications de la liste des maladies radio-induites ouvrant droit à réparation.

Cette commission doit être réunie deux fois par an par le ministre de la défense et peut également se réunir à la demande de la majorité de ses membres.

Le présent article tend à supprimer cette commission et abroge à cette fin l'article 7 de la loi du 5 janvier 2010.

¹ Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

II. Une instance consultative utile la commission spéciale

La loi de programmation militaire 2014-2019 a prévu, sur proposition de notre ancienne collègue Corinne Bouchoux, la transformation du Civen en autorité administrative indépendante dotée du pouvoir décisionnel qui était auparavant dévolu au ministre de la défense.

Pour autant, le Civen n'est pas doté du rôle de proposition aujourd'hui dévolu à la CCSEN, notamment quant à l'évolution de la liste des maladies radio-induites ouvrant droit à réparation. Or, l'état des connaissances scientifiques et médicales pourrait, à l'avenir, justifier une évolution de cette liste et il conviendra alors qu'une instance composée d'experts se penche sur cette question. La commission spéciale a considéré qu'il convenait donc de conserver la CCSEN et a adopté deux amendements COM-113 de la rapporteure et COM-12 de notre collègue Hervé Marseille tendant à supprimer le présent article.

La commission a supprimé cet article.

Article 14

Suppression du conseil supérieur de la mutualité

Cet article vise à supprimer le conseil supérieur de la mutualité.

La commission a supprimé cet article.

I. Une instance consultative pour représenter le mouvement mutualiste

Le titre I^{er} du livre IV du code de la mutualité se compose d'un chapitre unique (articles L. 411-1 à L. 411-3) et est relatif au conseil supérieur de la mutualité (CSM), chargé notamment de rendre des avis sur les projets de texte législatif ou réglementaire relatif au fonctionnement des mutuelles.

Ce conseil est également chargé de formuler des suggestions à l'attention du Gouvernement « *concernant la mutualité, notamment en ce qui concerne son fonctionnement et ses relations avec ses membres* », de débattre des bonnes pratiques applicables aux mutuelles et d'établir un rapport annuel.

Il est enfin chargé de la gestion pour le compte de l'État du fonds national de solidarité et d'action mutualistes (FNSAM).

Aux termes de l'article R. 411-1 du même code, le CSM est présidé par le ministre chargé de la mutualité et composé notamment de

deux parlementaires, de vingt représentants des mutuelles et de représentants des organisations syndicales.

II. Une suppression souhaitée par le Gouvernement

Le présent article tend à supprimer le conseil supérieur de la mutualité et abroge à cette fin le titre I^{er} du livre IV du code de la mutualité.

Par coordination, l'article L. 421-3 du même code¹ est modifié afin que le décret en Conseil d'État qui détermine aujourd'hui les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds de solidarité et d'action mutualiste détermine également les modalités d'attribution des subventions et prêts effectués au nom de ce fonds.

III. Une suppression qui n'apparaît pas souhaitable

Selon l'étude d'impact, la consultation du secteur mutualiste sur les textes réglementaires et normatifs est assurée au sein du comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF), qui est par ailleurs chargé, aux termes de l'article L. 614-1 du code monétaire et financier, « *d'étudier les questions liées aux relations entre [...] les entreprises d'assurance et leurs clients* ». La composition de ce comité a d'ailleurs été élargie par un décret du 10 décembre 2012² afin, aux termes de la notice jointe, de permettre que « *les textes prudentiels relatifs aux mutuelles et aux institutions de prévoyance fassent également l'objet d'une consultation du CCLRF* »³.

Toutefois, les mutuelles ne peuvent être réduites à leur rôle d'assureur dans la mesure où elles mènent également des politiques de prévention et d'action sociale et gèrent des établissements et des services sanitaires et sociaux.

Les missions du CSM dépassent la simple question de la réglementation prudentielle applicable au secteur mutualiste et on ne peut donc pas considérer qu'elles seraient remplies par le CCLRF.

Il semble par conséquent qu'un lieu tel que le CSM demeure nécessaire pour aborder les questions touchant aux autres domaines d'action mutualiste.

Enfin, sur la forme, votre rapporteure a été étonnée d'apprendre qu'aucune concertation avec le monde mutualiste n'a été menée préalablement au dépôt du projet de loi.

¹ Aux termes de cet article, le fonds en question est déposé à la caisse des dépôts et consignations.

² Décret n° 2012-1382 du 10 décembre 2012 relatif à la composition du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières.

³ Trois représentants des organismes d'assurance figurent parmi les trente-deux membres du CCLRF (art. D. 614-1 du code monétaire et financier).

La commission a adopté deux amendements identiques COM-111 de la rapporteure et COM-76 de notre collègue Jean-Pierre Sueur tendant à supprimer le présent article.

La commission a supprimé cet article.

Article 15

Fusion de diverses instances consultatives relatives aux relations de travail

Cet article vise à confier à la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle des missions aujourd'hui dévolues à diverses instances consultatives.

La commission n'a apporté que des modifications d'ordre rédactionnel à cet article.

I. Diverses instances consultatives interviennent dans le champ des relations de travail

Le code du travail prévoit diverses instances consultatives permettant d'associer les partenaires sociaux à la prise de certaines décisions relatives à la négociation collective.

A. La commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle

La loi du 5 septembre 2018¹ a engagé une démarche de rationalisation du paysage de ces instances consultatives en supprimant le conseil national de l'emploi et de la formation professionnelle (Cnefop) et en confiant une partie de ses compétences à la commission nationale de la négociation collective (CNNC), devenue commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP).

B. Le Haut Conseil du dialogue social

La loi du 20 août 2008² a créé un Haut Conseil du dialogue social, notamment consulté par le ministre du travail préalablement à la publication des arrêtés définissant les listes d'organisations syndicales et patronales représentatives par branche et au niveau national et interprofessionnel.

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

² Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

C. Le conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié

Créé par la loi du 3 décembre 2008¹, le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (Copiesas) fait l'objet du chapitre VI du titre IV du livre III de la troisième partie du code du travail, composé d'un unique article L. 3346-1.

Il a notamment pour missions de promouvoir les dispositifs de participation, d'intéressement, d'épargne salariale et d'actionnariat salarié, d'évaluer ces dispositifs et de formuler toute proposition susceptible de favoriser leur diffusion.

D. La commission des accords de retraite et de prévoyance

L'article L. 911-0 du code de la sécurité sociale prévoit une commission des accords de retraite et de prévoyance (Comarep) qui, aux termes de l'article L. 911-3, est consultée sur l'extension de ces accords.

II. Une absorption de diverses instances par la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle

Le présent article tend à supprimer le Haut Conseil du dialogue social, le Copiesas et la commission des accords de retraite et de prévoyance et à confier les missions que ces instances exercent aujourd'hui à la CNNCEFP.

A. Mesures de coordination rendues nécessaires par la suppression du Cnefop

Le 1° du I supprime une référence au Cnefop devenue obsolète mais qui subsistait à l'article L. 2 du code du travail.

Le 2° corrige l'article L. 3 afin de tenir compte la nouvelle dénomination de la CNNC.

Le 6° procède à une correction similaire aux articles L. 2261-15, L. 2261-17, L. 2261-24 et L. 2261-27.

B. Suppression du Haut Conseil du dialogue social

Le c) du 8° complète l'article L. 2272-1 relatif aux missions de la CNNCEFP afin de lui confier celles qui sont aujourd'hui dévolues au Haut Conseil du dialogue social.

Les 3° à 5° opèrent les coordinations nécessaires aux articles L. 2122-11, L. 2122-13, L. 2152-6 en remplaçant la mention du Haut Conseil par une mention de la CNNCEFP.

Le 7° supprime la mention de ce Haut Conseil à l'article L. 2261-32 relatif à la restructuration des branches professionnelles.

¹ Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

C. Suppression du Copiesas

Le 10° abroge le chapitre du code du travail relatif au Copiesas.

Le a) du 8° complète l'article L. 2271-1 du code du travail relatif aux missions de la CNNCEFP pour lui confier les missions actuellement dévolues au Copiesas. Le b) remplace par coordination, au sein du même article, une référence au ministre du travail par une référence au « *ministre compétent* ».

Le 9° complète l'article L. 2272-1 relatif à la composition de la CNNCEFP afin d'ajouter la présence de personnalités qualifiées, lorsqu'elle est consultée sur les dispositifs d'intéressement, de participation et d'épargne salariale ou sur les listes d'organisations représentatives.

D. Suppression de la commission des accords de retraite et de prévoyance

Le II modifie les dispositions du code de la sécurité sociale relatives à la Comarep.

L'article L. 911-3 du code de la sécurité sociale prévoit notamment que les dispositions du code du travail relatives à la négociation collective s'appliquent, sous certaines conditions, aux accords de retraites et de prévoyance.

Le a) et le b) du 1° corrigent des références des références devenues obsolète avec la refonte du code du travail opérée en 2007, tandis que le 3° opère une modification de même nature à l'article L. 911-5.

Le c) remplace la mention d'une commission spécifique par une mention de la CNNCEFP. Le ministre chargé de la sécurité sociale demeure compétent pour prendre les arrêtés d'extension, par exception aux dispositions du code du travail aux termes desquelles les arrêtés d'extension d'accords collectifs sont pris par le ministre du travail. Toutefois, la cosignature du ministre chargé du budget est supprimée.

Le 2° opère des modifications similaires à l'article L. 911-4 relatif à l'extension de ces accords.

III. Une absorption qui semble de nature à simplifier le paysage des instances consultatives en matière de relations de travail

Cet article s'inscrit dans une logique de rationalisation et de simplification du paysage des instances consultatives paritaires annoncée par le Premier ministre en novembre 2019 à l'occasion du 4^{ème} comité interministériel de la transformation publique. La suppression du HCDS, du Copiesas et de la Comarep figurait d'ailleurs dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 relative à la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre ou des ministres.

Selon les informations transmises à la commission spéciale par la direction générale du travail (DGT), l'absorption de ces instances par la CNNCEFP s'accompagnerait, par voie réglementaire, d'une réorganisation de cette commission et de la création de sous-commissions thématiques couvrant les champs de compétences des instances supprimées. L'effet de simplification administrative pourrait donc s'en trouver limité.

Votre rapporteure estime néanmoins qu'il est souhaitable de continuer à associer les partenaires sociaux à la définition des politiques de dialogue social et de participation des salariés et que le regroupement proposé est de nature à renforcer la lisibilité du paysage des instances consultatives.

La commission a adopté deux amendements rédactionnels **COM-108** et **COM-109** de la rapporteure.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 16

Absorption du conseil supérieur de l'égalité professionnelle par le Haut conseil de l'égalité

Cet article vise à confier les missions aujourd'hui exercées par le conseil supérieur de l'égalité professionnelle au Haut conseil de l'égalité

La commission a adopté cet article sans le modifier.

I. La coexistence de deux instances aux rôles voisins

L'article L. 1145-1 du code du travail, créé par la loi du 8 août 2016, prévoit un conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, chargé de participer « à la définition et à la mise en œuvre de la politique menée en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ».

La loi du 3 août 2018¹ a créé un Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, prévu à l'article 9-1 de la loi du 27 mai 2018².

Placée auprès du Premier ministre, cette instance a pour mission « d'animer le débat public sur les grandes orientations de la politique des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

¹ Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

² Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

II. Un article qui propose l'absorption du conseil supérieur de l'égalité professionnelle par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article tend à supprimer le conseil supérieur de l'égalité professionnelle et à confier ses missions au Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le I abroge à cet effet l'article L. 1145-1 du code du travail.

Le II complète les missions du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le 1° précise que sa contribution à l'évaluation des politiques publiques porte sur l'égalité des droits entre femmes et hommes dans tous les champs de la vie non seulement sociale mais également professionnelle.

Alors que le Haut conseil est aujourd'hui chargé d'évaluer, après leur publication, les études d'impact des textes législatifs et réglementaires, le 2° lui confie à la place la mission d'assurer « *un suivi des évolutions législatives et réglementaires et de leurs impacts sur la politique publique d'égalité femmes-hommes* ».

Le 3° prévoit sa consultation sur les projets de lois et de décrets « *ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi que sur les textes relatifs à des conditions particulières de travail propres à l'un ou l'autre sexe* ».

Enfin, le 4° impose la parité dans la composition du Haut conseil, en prévoyant que l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes ne peut y être supérieur à 1.

III. Un regroupement qui doit permettre d'aborder de manière plus globale la question des inégalités entre les femmes et les hommes

Le Conseil supérieur, composé notamment de représentants de l'État et des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées, est présidé par la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, la ministre du travail étant vice-présidente.

Le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes comprend des élus nationaux et territoriaux, des représentants du monde associatif et des personnalités qualifiées¹.

Il se compose de cinq commissions thématiques, consacrées respectivement aux violences de genre, à la lutte contre les stéréotypes sexistes, aux enjeux internationaux et européens, à la parité en matière

¹ Décret n° 2013-8 du 3 janvier 2013 portant création du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

politique et administrative et dans la vie économique et sociale et à la santé et aux droits sexuels et reproductifs.

Les compétences de ces deux instances consultatives apparaissent complémentaires mais peuvent parfois se recouper. En effet, la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans notre société ne peut être traitée en faisant abstraction de sa déclinaison dans le milieu professionnel.

Le décret relatif à la composition du HCE précise d'ailleurs que, parmi diverses personnalités, le secrétaire général du CSEP peut, à qualité, participer aux travaux du HCE.

Or, il se trouve que la présidente actuelle du Haut conseil est également la secrétaire générale du CSEP.

Il apparaît donc pertinent de renforcer l'approche globale de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes en rapprochant encore davantage ces deux instances.

L'étude d'impact indique que la suppression du CSEP s'accompagnera d'une réorganisation du HCE, qui serait à l'avenir composé d'un conseil des droits des femmes et de l'égalité, dont la composition serait celle du HCE actuel et d'un conseil de l'égalité professionnelle, comprenant des représentants des partenaires sociaux.

Les moyens humains et financiers du CSEP, soit en 2018 un équivalent temps plein travaillé et 25 600 euros de frais de déplacement pour l'année 2018¹, seraient transférés intégralement au HCE.

Dans ces conditions, votre rapporteure est favorable à la mesure proposée.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 16 bis (nouveau)

**Composition des commissions départementales de protection
des espaces naturels, agricoles et forestiers**

Cet article, inséré par la commission spéciale, vise à rééquilibrer la composition des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, au profit des représentants des collectivités territoriales.

La commission a adopté cet article additionnel.

¹ Ces crédits relèvent du programme budgétaire 124 géré par le ministère de la santé et de la solidarité.

La commission a adopté l'article 16 *bis* introduit par les amendements identiques COM-23 rectifié *bis*, COM-37 et COM-43 rectifiés, respectivement déposés par nos collègues Sylvie Vermeillet, Claude Kern et Max Brisson. Il reprend des dispositions déjà adoptées par le Sénat lors de l'examen récent du projet de loi « Engagement et proximité » mais n'ayant pas été conservées dans le texte définitivement adopté par le Parlement.

Cet article vise à rééquilibrer la composition des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, les CDPNAF, au profit des représentants des collectivités territoriales. Ces représentants sont les mieux placés pour connaître les réalités de leur territoire et cette meilleure représentation sera bénéfique au développement en milieu rural.

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 17

**Déconcentration de diverses décisions individuelles
dans le domaine de la culture**

Cet article vise à transférer aux autorités déconcentrées plusieurs décisions dans le domaine de la culture aujourd'hui prises, soit par le ministre chargé de la culture, soit par l'administration centrale, à savoir :

– la reconnaissance des établissements d'enseignement supérieur privés dispensant des enseignements artistiques ;

– l'autorisation de consultation des archives publiques avant l'expiration des délais et l'autorisation de destruction d'archives privées classées archives historiques mais dépourvues d'intérêt historique ;

– le commissionnement des agents publics autorisés à dresser procès-verbal en matière d'infraction aux règles du droit des monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables et du droit de l'urbanisme ;

– le changement d'affectation ou la démolition d'une salle de spectacle, ainsi que l'autorisation des baux d'immeubles à usage de spectacles et les locations, sous-locations et cessions de fonds de commerce d'entreprises de spectacles ;

– l'attribution des labels de la création artistique.

Au regard de l'objectif d'accélérer la prise de décision et de rapprocher celle-ci du terrain pour mieux prendre en compte les réalités locales, la commission approuve la majorité de ces transferts. Elle a en revanche jugé le transfert des décisions concernant les labels de la création artistique inopportun.

Il pourrait porter préjudice à la prise en compte des enjeux en matière d'aménagement culturel du territoire, qui sont au cœur de la politique de labellisation.

La commission a adopté un amendement supprimant les alinéas concernés.

I. La responsabilité du niveau central pour la prise de plusieurs décisions individuelles dans le domaine de la culture organisée par des dispositions législatives

Un certain nombre de décisions individuelles dans le domaine de la culture font l'objet de dispositions législatives, qui fixent la procédure et attribuent la responsabilité en la matière, soit au ministre chargé de la culture, soit à l'administration centrale.

A. La reconnaissance des établissements privés d'enseignement artistique préparant aux professions artistiques

L'article L. 361-2 du code de l'éducation investit le **ministre chargé de la culture** du pouvoir de reconnaître les établissements privés chargés d'apporter des connaissances théoriques et de donner la maîtrise des pratiques artistiques en vue d'un exercice professionnel dans les domaines des arts plastiques et du spectacle vivant. Cette reconnaissance permet de valider la qualité des formations délivrées par ces établissements et leur permet d'éditer un reçu fiscal au titre des dons qui leur sont versés, comme d'être agréés de plein droit au régime de sécurité sociale des étudiants.

Sont aujourd'hui concernées par cette procédure une vingtaine d'établissements, qui satisfont aux conditions de durée de fonctionnement, d'organisation pédagogique, de qualification des enseignants et de sanction des études fixées par voie réglementaire.

**Liste des établissements d'enseignement artistique
bénéficiant d'une reconnaissance du ministère chargé de la culture**

Arts plastiques

- ICART
- ESMOD Paris
- Institut supérieur des arts appliqués
- L'École bleue

Musique

- Enseignement Diffusion Informatique en Musique - EDIM
- Jazz Action Valence - JAV
- Association Musique - Mayotte
- ACP La Manufacture Chanson - Paris
- IMFP - Salon-de-Provence
- Association Musique Sacrée à Notre-Dame de Paris
- Music Academy International - Nancy
- Centre des musiques Didier Lockwood
- APEJS - Chambéry
- Ecole Jazz - Tours
- Music'Halle - Toulouse
- Association École de Formation aux Métiers de la Musique EF2M - Tourcoing
- Musiques Tangentes
- Association Musique et Équilibre
- Schola Cantorum
- École normale de musique Alfred Cortot

Danse

- Institut de Formation Professionnelle IFPRO Rick Odums - Paris
- Académie internationale de la danse (AID) - Paris

Danse, chant, comédie

INMH - Le Mans

Source : ministère de la culture

**B. L'autorisation de consultation des archives publiques avant
l'expiration des délais**

L'article L. 213-3 du code du patrimoine confie à **l'administration centrale des archives** le soin d'autoriser la consultation des documents d'archives publiques non librement communicables, après accord du service producteur de ces documents. D'après l'étude d'impact, 90 % des demandes présentées dans le cadre de cette procédure portent sur des documents conservés dans les services départementaux d'archives.

C. L'autorisation de destruction d'archives privées classées archives historiques mais dépourvues d'intérêt historique

Si l'article L. 212-27 du code du patrimoine pose le principe de l'interdiction de toute destruction d'archives classées ou en instance de classement, il préserve une certaine souplesse en autorisant l'élimination des documents qui se révéleraient dépourvus d'intérêt historique au moment de l'inventaire initial du fonds. Cette élimination ne peut être réalisée sans **l'accord préalable de l'administration centrale des archives.**

D. Le commissionnement des agents publics autorisés à dresser procès-verbal en matière d'infraction aux règles du droit des monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables et du droit de l'urbanisme

Les articles L. 641-1 et L. 641-3 du code du patrimoine, ainsi que l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme confient au **ministre chargé de la culture** le soin de commissionner les agents publics habilités à constater les infractions au droit des monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables et au droit de l'urbanisme.

E. L'édification, le changement d'affectation ou la démolition d'une salle de spectacle, ainsi que l'autorisation des baux d'immeubles à usage de spectacles et les locations, sous-locations et cessions de fonds de commerce d'entreprises de spectacles

L'ordonnance du 13 octobre 1945 relative aux spectacles a défini les règles relatives aux salles de spectacles.

L'article 2 prévoit que toute édification d'une salle de spectacle doit être déclarée préalablement au **ministre chargé de la culture**. Il lui confie également le soin d'autoriser les projets de démolition et de désaffectation des salles de spectacle et de poursuivre les manquements à cet impératif d'autorisation préalable.

L'article 3 de cette ordonnance donne également pour mission au ministre chargé de la culture d'autoriser les baux d'immeubles à usage de spectacles, les locations, sous-locations et cessions de fonds de commerce d'entreprises de spectacles.

F. L'attribution des labels de la création artistique

L'article 5 de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a consacré le rôle des labels de la création artistique en donnant pour la première fois à la politique de labellisation une base législative. Il a unifié la procédure de labellisation et de conventionnement des structures de référence nationale dédiées à la production et à la diffusion du spectacle vivant et des arts plastiques, dont le cadre était jusqu'ici fragile et hétérogène. Il confie notamment au **ministre chargé de la culture** le soin de prendre les décisions en la matière.

L'un des labels de la création artistique, les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), a été reconnu spécifiquement par cette même loi. Si leur procédure de labellisation relève également du ministre chargé de la culture, elle est également précisée dans une disposition qui leur est propre (article L. 116-2 du code du patrimoine).

Les douze labels consacrés dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques

En application de l'article 1^{er} du décret du 28 mars 2017 relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques, les douze labels de la création artistique aujourd'hui délivrés par le ministère de la culture sont les suivants :

- Centre chorégraphique national
- Centre d'art contemporain d'intérêt national
- Centre de développement chorégraphique national
- Centre dramatique national
- Centre national de création musicale
- Centre national des arts de la rue et de l'espace public
- Fonds régional d'art contemporain
- Opéra national en région
- Orchestre national en région
- Pôle national du cirque
- Scène de musiques actuelles
- Scène nationale

II. Le transfert de ces décisions au niveau déconcentré

Le présent article modifie ces diverses dispositions législatives pour transférer ces différentes décisions au niveau déconcentré. À l'exception des décisions en matière d'archives, qui seraient confiées aux directeurs des services départementaux des archives, les autres décisions relèveraient désormais du préfet de région.

En conséquence, elles ne seraient plus instruites par l'administration centrale, comme celle-ci le fait aujourd'hui après une première instruction opérée par les services déconcentrés - DRAC ou services départementaux des archives selon les cas.

III. Une évolution préjudiciable pour les labels de la création artistique

La déconcentration de la plupart de ces décisions va dans le bon sens. Elle devrait permettre à la fois d'accélérer la prise de décision et de mieux tenir compte des réalités locales.

Le transfert au préfet de région des décisions concernant les labels de la création artistique soulève en revanche davantage de difficultés. Si les structures labellisées sont évidemment ancrées dans les territoires, elles ont « *d'abord un rôle "national" et portent une responsabilité forte dans l'écosystème de la création en soutenant et en partageant leurs outils et leurs savoir-faire avec les artistes et les compagnies et en accompagnant la création, la production, la diffusion et la transmission des œuvres au plus grand nombre* », comme le soulignait, dans une circulaire du 15 janvier 2018 relative aux modalités d'application du dispositif de labellisation et au conventionnement durable dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques, la ministre chargée de la culture de l'époque, Françoise Nyssen.

Au-delà du caractère symbolique de l'attribution des labels de référence nationale par le ministre chargé de la culture, l'instruction des décisions par l'administration centrale permet d'apporter la garantie que les **enjeux en matière d'aménagement culturel du territoire et d'égalité territoriale dans l'accès à la culture** sont correctement pris en compte par la politique de labellisation. Elle permet également d'assurer le maintien de **la cohérence du réseau des structures labellisées sur l'ensemble du territoire national**, en facilitant une application uniforme des cahiers des missions et des charges relatifs à chacun de ces labels. Au contraire, la déconcentration totale de l'instruction fait peser le risque que des interprétations différentes soient faites de ces règles par les différentes directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Le rapport d'information de M. Antoine Karam et Mme Sonia de la Provôté au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sur les nouveaux territoires de la culture, présenté le 18 décembre dernier, insistait justement sur la nécessité de mieux garantir l'équité territoriale dans le domaine culturel. Il recommandait de recentrer l'État, et notamment son administration centrale, autour de cette mission.

Consultés par votre rapporteure sur cet article, les syndicats et associations représentatives de ces structures labellisées n'ont pas caché leur crainte face à cette déconcentration.

L'émotion est tout aussi forte parmi les établissements d'enseignement artistique spécialisés, c'est-à-dire les conservatoires, qui craignent à leur tour la déconcentration de leurs décisions de classement, aujourd'hui prises par le ministre chargé de la culture. Le législateur n'aura pas la faculté de se prononcer sur l'opportunité d'un tel transfert, les modalités d'attribution du classement étant fixées par le pouvoir réglementaire. Comme pour les labels de la création artistique, cette

évolution ferait peser des risques en matière d'égalité d'accès à la culture, les pratiques observées jusqu'ici dans le soutien à ces établissements étant très disparates d'une région à l'autre.

La question des **moyens dont bénéficieront les services déconcentrés pour exercer ces nouvelles missions** constitue également un sujet d'inquiétude. La faiblesse des effectifs des DRAC est devenue plus manifeste encore depuis la mise en place des régions élargies, qui s'est traduite par une augmentation des coûts et des temps de déplacement. D'après les informations communiquées à votre rapporteure, dix emplois équivalents temps plein seraient redéployés de l'administration centrale vers les DRAC, ce qui reste faible rapporté aux vingt DRAC.

En tout état de cause, il apparaît pour le moins **prématuré de statuer sur un tel transfert de décision aux services déconcentrés**, alors que le législateur n'a pas connaissance des modalités de répartition des compétences dans le domaine de la culture entre l'État et les collectivités territoriales que pourrait prévoir le projet de loi dit « 3 D » (déconcentration, décentralisation et différenciation). C'est la raison pour laquelle la commission spéciale a adopté un **amendement COM-153 de votre rapporteure supprimant les dispositions du présent article organisant la déconcentration des labels de la création artistique**.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 18

Transfert au directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) des décisions relatives à l'interdiction de la divulgation et de la libre exploitation des brevets ainsi qu'à leur prorogation et levée

Cet article vise à transférer du ministre chargé de la propriété industrielle vers le directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) des décisions relatives à l'interdiction de la divulgation et de la libre exploitation des brevets, ainsi qu'à la prorogation et à la levée de ces interdictions.

Cette procédure fait intervenir trois acteurs : le directeur général de l'INPI et les ministres chargés de la propriété industrielle et de la défense.

Considérant que cette multiplicité d'intervenants peut être une source de retards sur le plan administratif et de défaillances sur celui de la sécurité, la commission approuve la déconcentration de cette décision.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Des procédures complexes en matière de divulgation et de libre exploitation des brevets, faisant intervenir tout à la fois le directeur général de l'INPI et les ministres chargés de la propriété industrielle et de la défense

L'Institut national de la propriété industrielle (INPI) est un établissement public à caractère administratif (EPA) dont la mission est notamment « *d'appliquer les lois et règlements en matière de propriété industrielle* » (2° de l'article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle).

À ce titre, l'établissement gère les titres de propriété industrielle, de la réception et l'examen des demandes à la délivrance, l'enregistrement et la surveillance.

La plupart des compétences de l'INPI en matière de gestion des titres de propriété industrielle sont exercées par son directeur général, qui est compétent pour :

- prendre les décisions prévues à l'occasion de la délivrance, du rejet ou du maintien des titres de propriété industrielle¹ (article L. 411-4) ;
- examiner la conformité des demandes de brevets aux dispositions législatives et réglementaires applicables (article L. 612-11) ;
- examiner les recours présentés par les demandeurs souhaitant être restaurés dans leurs droits² (articles L. 612-16³ et L. 612-16-1) ;
- constater par une décision assortie d'une amende une fausse déclaration sur le montant des redevances dues⁴ (article L. 612-20).

Pour autant, **des attributions résiduelles relèvent des ministres chargés de la propriété industrielle et de la défense.**

Créés par une loi sur les brevets d'invention du 2 janvier 1968^{5,6}, les articles L. 612-9 et L. 612-10 précisent leurs compétences en matière de divulgation et de libre exploitation des brevets.

Ces dernières ne sont par principe pas autorisées dans un délai de cinq mois suivant la demande de dépôt.

Cependant, le ministre en charge de la propriété industrielle, après avis du ministre chargé de la défense, peut autoriser la divulgation et l'exploitation des brevets d'invention avant cette échéance.

¹ Ainsi qu'à l'occasion de l'homologation, du rejet ou de la modification du cahier des charges des indications géographiques.

² En cas de non-respect d'un délai à l'égard de l'INPI ou du délai de priorité issue de l'art. 4 de la Convention de Paris de protection de la propriété industrielle, dès lors qu'ils justifient d'une « excuse légitime ».

³ À compter du 1^{er} janvier 2020.

⁴ A l'occasion du dépôt, de l'examen et de la délivrance du brevet.

⁵ Loi n° 68-1 du 2 janvier 1968 sur les brevets d'invention (art. 25).

⁶ Ces dispositions ont été codifiées par la loi n° 92-597 du 1^{er} juillet 1992 relative au code de la propriété intellectuelle (art. 6).

Sur réquisition du ministre chargé de la défense, le ministre chargé de la propriété peut proroger l'interdiction de divulgation et d'exploitation au-delà du délai de cinq mois et pour une durée d'un an renouvelable.

Cette prorogation peut être levée à tout moment, selon les mêmes modalités.

C'est le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) des ministères économiques et financiers qui exerce en pratique les attributions pour le compte du ministre chargé de la propriété industrielle, ainsi que le précise l'étude d'impact annexée au présent projet de loi.

Caractérisées par une complexité certaine, **les décisions ainsi présentées sont numériquement non négligeables.**

Ainsi, on a dénombré 105 arrêtés d'interdiction de divulgation et de libre exploitation, 555 arrêtés de propagation de ces interdictions et 23 arrêtés de levée de ces interdictions en 2018 selon l'étude d'impact.

II. Le dispositif envisagé - Une déconcentration au profit du directeur général de l'INPI de décisions relevant du ministre chargé de la propriété intellectuelle en matière de divulgation et de libre exploitation des brevets

L'**article 18** du projet de loi vise à substituer le directeur général de l'INPI au ministre chargé de la propriété intellectuelle pour :

– autoriser la divulgation et la libre exploitation des brevets, prévue à l'article L. 612-9 du code de la propriété intellectuelle ;

– autoriser la prorogation et la levée des interdictions de divulgation et de libre exploitation, mentionnées à l'article L. 612-10 du même code.

Cet article laisse inchangées les attributions du ministre chargé de la défense, qui continuera, dans le cadre de ces autorisations, de délivrer un avis sur la première et une réquisition pour la seconde.

Dans son **avis** sur le présent projet de loi¹ le Conseil d'État a indiqué que la modification proposée, tout comme l'ensemble des mesures de concentration fonctionnelle « ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel et n'appellent pas de remarques ».

¹ Conseil d'État, avis n° 399408 précité.

III. La position de la commission – Une simplification bienvenue des procédures, sans incidence sur le niveau d’information détenu par le ministre chargé de la propriété industrielle

La commission spéciale approuve, sur le principe, la déconcentration de l’autorisation prévue par le présent article.

Elle relève la complexité de la procédure actuelle, qui fait intervenir tout à la fois le directeur général de l’INPI ainsi que les ministres chargés de la propriété industrielle et de la défense.

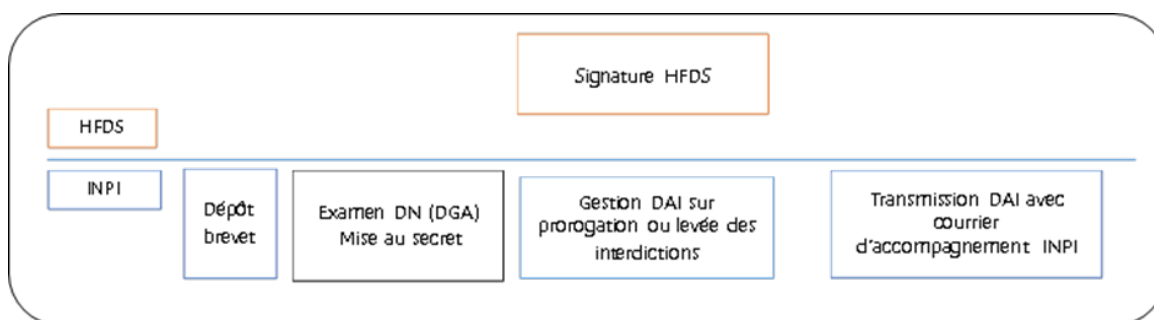
L’évolution proposée lui semble de nature à accélérer les délais d’instruction, réduire le nombre d’interlocuteurs et renforcer les exigences en termes de défense nationale et de souveraineté économique.

Sur ces deux derniers points, la commission spéciale relève que, selon l’étude d’impact, la procédure actuelle présente de réelles défaillances puisqu’elle se traduit « par trop d’échanges d’informations et de documents sensibles » et ne laisse pas au HFDS le temps « de porter une appréciation technique sur la pertinence des demandes de mise au secret qui lui sont adressées ».

Interrogé par votre rapporteure, l’INPI a indiqué accueillir positivement cette modification, qui réduit la complexité des procédures sans modifier les prérogatives des ministères ni alourdir la charge de travail, tout en indiquant être en capacité matérielle d’y faire face.

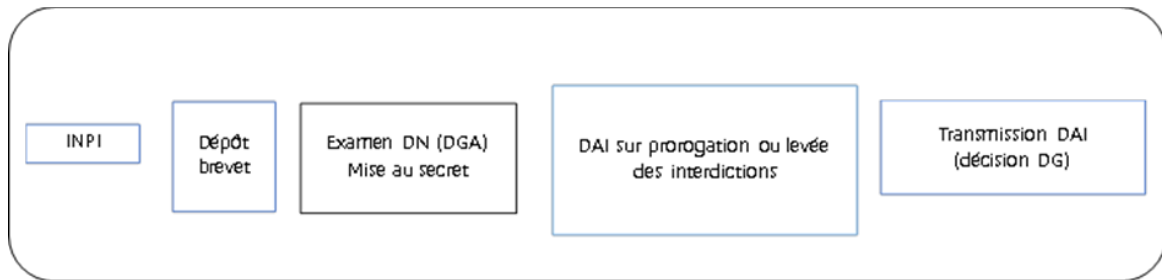
Les schémas ci-dessous¹ mettent en évidence les évolutions apportées par la nouvelle procédure.

→ Procédure actuelle :



¹ La signification des acronymes est la suivante : haut fonctionnaire de défense et de sécurité des ministères économiques et financiers (HFDS), direction générale de l’armement (DGA), défense nationale (DN) et décisions administratives individuelles (DAI).

→ Procédure envisagée :



Source : Institut national de la propriété industrielle (INPI)

Par ailleurs, **la commission spéciale relève que le dispositif est sans incidence sur le niveau d'information détenu par le ministre chargé de la propriété industrielle en matière de brevet.**

En effet, c'est le ministre chargé de la défense qui est actuellement habilité à prendre connaissance des demandes de brevet à titre confidentiel, ainsi que le prévoit l'article L. 612-8 du code de la propriété industrielle.

Comme l'a précisé le Gouvernement à la demande de votre rapporteure, dans la procédure actuelle, la décision du ministre chargé de la propriété industrielle s'appuie uniquement sur l'avis qu'il reçoit du ministre de la défense (articles L. 612-9 et L. 612-10 du même code).

Dès lors, l'évolution envisagée n'a pas d'effet négatif sur le niveau d'information qu'il détient en matière de brevets.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 19

Déconcentration et simplification de certaines décisions administratives dans le champ de la santé

Cet article comprend de nombreuses mesures de déconcentration de décisions administratives en matière de santé de l'échelon ministériel vers celui de l'agence spécialisée.

La commission spéciale a adopté cet article avec des modifications rédactionnelles.

I. De nombreuses modifications apportées à diverses décisions administratives dans le champ de la santé

A. L'élargissement des missions de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

Le 1° du présent article attribue à l'ANSES, établissement public administratif placé sous la tutelle de cinq ministères et chargé de mettre en œuvre une expertise scientifique indépendante et pluraliste, **deux missions d'agrément** pour lesquelles elle n'intervient à ce jour qu'à titre d'expert consultatif. Il s'agit :

– des « *missions relatives à la délivrance, à la modification, au retrait de l'agrément des laboratoires* » chargés des **prélèvements d'échantillons des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH)**, actuellement exercées par le ministère de la santé ;

– des « *missions relatives à la délivrance, à la modification et au retrait de l'autorisation préalable à l'utilisation, à des fins de recherche scientifique en tant qu'additifs pour l'alimentation animale, de substances non autorisées par l'Union européenne* », actuellement exercées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Pour l'agrément des laboratoires chargés de prélèvements sur les EDCH, le **b) du 2°** conserve au ministre chargé de la santé un pouvoir d'opposition aux décisions que prendrait l'ANSES.

Le **a) du 2°** et le **3°** procèdent à des coordinations.

B. Le périmètre de protection des sources d'eau minérale naturelle

Le **périmètre de protection d'une source d'eau minérale naturelle déclarée d'intérêt public** est actuellement défini par un décret en Conseil d'État, qui détermine les conditions dans lesquelles les travaux engagés par le propriétaire de la source au sein de ce périmètre doivent être précédés d'une déclaration au préfet du département.

Le **4°** substitue un arrêté préfectoral à ce décret en Conseil d'État. Le **5°** procède à une coordination, en réinscrivant au rang législatif les matières dont ce décret devait assurer la détermination, notamment le principe selon lequel les dépenses du contrôle de la qualité de l'eau sont à la charge de l'exploitant.

C. La possibilité de transfert d'une compétence spécifique à une seule agence régionale de santé pour l'ensemble du territoire national

Les **6°** et **7°** ouvrent la possibilité pour un décret en Conseil d'État de confier à « *une seule agence régionale de santé l'exercice, au niveau national, de compétences précédemment détenues par le ministre chargé de la santé* » ou par les autres ARS.

Le cas spécifique visé par l'étude d'impact est celui de l'autorisation, du retrait ou de la suspension de l'autorisation de réalisation de la phase

analytique d'un examen de biologie médicale commencé en France par des laboratoires établis dans un autre État membre de l'Union européenne, qui sont majoritairement établis dans des pays frontaliers de l'Est de la France.

D. L'obligation pour les médicaments de la liste de rétrocession d'être préalablement inscrits sur la liste des produits remboursables

Le 8° et le 9° du présent article visent les médicaments inscrits sur la **liste dite « de rétrocession »**, qui rassemble les médicaments normalement exclusivement dispensés en établissement publics de santé (et non en officine de ville), mais qui peuvent être délivrés à des patients ambulatoires. La liste de rétrocession désigne par conséquent l'ensemble des spécialités pharmaceutiques ayant fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) ou d'une autorisation temporaire d'utilisation (ATU) prises en charge par les établissements publics de santé et qui n'ont « *pas fait l'objet d'un classement dans la catégorie des médicaments réservés à l'usage hospitalier* ». Contrairement à ces derniers, leur dispensation n'est pas imputée sur le budget de l'établissement mais directement sur les dépenses d'assurance maladie au titre des soins de ville.

Le 8° précise que la demande d'inscription sur la liste de rétrocession, formulée par l'exploitant du médicament, doit être **obligatoirement précédée d'une demande d'inscription sur la liste des médicaments remboursables par les caisses d'assurance maladie**.

Cette précision vise à combler la lacune évoquée par l'étude d'impact d'un médicament qui, n'étant pas inscrit sur la liste des médicaments remboursables par l'assurance maladie, n'est pas dispensé en officine et qui contraint donc le patient à se rendre auprès d'une pharmacie à usage intérieur (PUI) d'un établissement public de santé. Le ministre de la santé autorise ainsi cette dernière, par dérogation à sa mission première, à délivrer, pour des raisons de santé publique uniquement, le médicament à un patient non hospitalisé dans ledit établissement.

La précision apportée par le 8° éviterait cette démarche ultérieure du ministre en permettant que tout médicament de la liste de rétrocession soit préalablement inscrit sur la liste des produits remboursables.

Le 9° conserve néanmoins la possibilité pour le directeur général de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) – et non plus le ministre de la santé – d'autoriser, pour des raisons de santé publique, les PUI à vendre des médicaments à des patients non hospitalisés. Contrairement à l'état actuel, **ces spécialités sont inscrites sur une liste**, qui sera publiée sur le site internet de l'ANSM.

D. Le recentrage de la compétence de l'ANSM sur les substances vénéneuses

L'article L. 5132-1 du CSP comprend la définition des **substances vénéneuses**, dont certaines qui interviennent par ailleurs dans la

dispensation de médicaments mais dont l'usage peut présenter un danger pour la santé humaine. Y figurent également les substances dites toxiques, cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques.

Le 10° du présent article retire ces dernières substances de la liste des substances vénéneuses.

Le 11° attribue la classification des plantes, substances ou préparations vénéneuses comme stupéfiants ou psychotropes au directeur général de l'ANSM, sur l'avis duquel le ministre de la santé prend actuellement la décision. Il est par ailleurs précisé que ces classifications se fassent sans préjudice des dispositions réglementaires qui sont applicables à ces substances quand elles sont contenues dans des produits autres que des médicaments.

Par coordination, le 12° étend la compétence réglementaire de l'ANSM à toutes les substances vénéneuses, y compris celles qui ne sont pas utilisées en médecine.

Enfin, le 13° assure l'application des nouvelles dispositions relatives aux substances vénéneuses aux îles Wallis-et-Futuna.

II. La position favorable de la commission spéciale

À l'exception d'un amendement de coordination COM-154, **vo**tre **commission a adopté cet article sans modification.**

Article 20

Agrément des dispositifs de traitement dans les installations d'assainissement non collectif

Article examiné dans le cadre de la procédure de législation en commission

Cet article vise à confier la décision d'agrément des dispositifs de traitement dans les installations d'assainissement non collectif à des organismes techniques désignés par arrêté.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Une procédure d'agrément assurée conjointement par des organismes techniques et des administrations centrales

Les **dispositifs de traitement intégrés dans des installations d'assainissement non collectif (ANC)** recevant des eaux usées et n'entrant pas dans la catégorie des installations avec traitement par le sol doivent être **agréés par décision des ministres chargés de l'environnement et de la santé à l'issue d'une procédure d'évaluation** de l'efficacité et des risques que les installations peuvent engendrer sur la santé et l'environnement¹.

Cette évaluation est réalisée par des organismes techniques, dits notifiés au titre de l'article 9 du décret du 8 juillet 1992², à partir d'un dossier de demande adressé par l'opérateur économique sollicitant l'agrément. L'organisme technique transmet aux ministères compétents **une évaluation motivée, sur la base de laquelle un avis signé des ministres est publié** au Journal officiel, comprenant la liste des dispositifs de traitement agréés ainsi que des fiches techniques descriptives³.

Ultérieurement, et après avis de l'organisme technique, les ministres compétents peuvent **procéder à la suspension ou au retrait de l'agrément**, ou à la modification des fiches techniques associées si, sur la base de résultats scientifiquement obtenus *in situ*, certains dispositifs présentent des dysfonctionnements associés à des risques sanitaires ou environnementaux significatifs.

Les deux organismes techniques actuellement notifiés sont le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) – un établissement public à caractère industriel et commercial – et le Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (CERIB) – un centre technique industriel.

II. Le dispositif confie l'ensemble de la procédure aux organismes techniques désignés par arrêté

L'étude d'impact du projet de loi indique que l'essentiel de la procédure est assuré par les organismes techniques et que la phase d'instruction des dossiers au niveau des ministères est principalement administrative. Seulement trente dossiers d'agrément sont instruits chaque année, ce qui représente l'équivalent de 0,2 équivalent temps plein (ETP).

En vue d'unifier la procédure, l'article 20 confie donc la décision d'agrément aux organismes notifiés au titre du règlement UE n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011, compétents dans le

¹ Art. L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales.

² Pris pour l'exécution du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen, relatif aux produits de construction.

³ Arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5.

domaine d'assainissement et désignés par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la santé.

Afin de conserver une capacité d'intervention, les ministres compétents pourront toujours demander aux organismes notifiés de procéder à un réexamen des agréments qu'ils auront délivrés, dans des conditions précisées par décret.

III. Une simplification procédurale, sans conséquence sur le fond de la procédure d'agrément

La commission n'a pas modifié cet article, qui procède à une simplification procédurale sans conséquence sur les conditions permettant d'assurer l'efficacité des installations d'assainissement non collectif ainsi que la protection de la santé et de l'environnement.

La commission a adopté cet article sans modification.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES APPLICABLES AUX ENTREPRISES

CHAPITRE I^{ER}

MODALITÉS D'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS NOUVELLES AUX PROJETS EN COURS

Article 21

Modalités d'application des nouvelles prescriptions en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement aux projets en cours

Cet article vise à faire bénéficier les projets en cours d'autorisation des délais impartis aux installations existantes pour se conformer aux nouvelles prescriptions en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il inscrit également dans la loi le principe de non-rétroactivité des nouvelles prescriptions affectant le gros œuvre.

La commission a adopté trois amendements rédactionnels, sans modifier le fond des dispositions.

I. Une application immédiate des prescriptions nouvelles en matière d'ICPE aux projets en cours d'autorisation

Certaines installations sont soumises, en raison des risques ou des nuisances qu'elles engendrent, en matière de santé ou d'environnement, à une législation spécifique, dite des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). En fonction de l'importance de ces risques ou de ces nuisances, les établissements concernés sont soumis à un régime d'autorisation, d'enregistrement¹ ou de déclaration. Fin 2019, on dénombrait environ 490 000 ICPE.

Le régime des installations classées

Le régime des **installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** soumet à un **dispositif de déclaration, d'enregistrement ou d'autorisation** les installations dont la nature crée des risques ou des inconvénients en matière de santé, de sécurité ou d'environnement.

Créé en 1976², ce régime s'applique à une grande diversité d'installations, définie dans une nomenclature par décret en Conseil d'État. L'obligation à laquelle est assujettie une installation – déclaration, enregistrement, autorisation – dépend de sa catégorie et de ses caractéristiques.

La **déclaration (D)** concerne les activités relativement moins polluantes ou dangereuses et impose à l'exploitant d'informer les services de l'État de la création de l'installation et d'appliquer des prescriptions standardisées. Fin 2019, on recense environ 450 000 installations soumises à déclaration.

L'**enregistrement (E)**, créé par voie d'ordonnance en 2009, est assimilable à une autorisation simplifiée. Il concerne des installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour la santé, la sécurité ou l'environnement, mais qui peuvent être prévenus par le respect de prescriptions générales définies par arrêté ministériel. Fin 2019, il y avait environ 16 200 installations soumises à enregistrement.

L'**autorisation (A)** concerne les installations qui présentent les risques ou les nuisances les plus significatifs et est délivrée par le représentant de l'État sur la base d'un dossier de demande d'autorisation d'exploiter (DDAE) élaboré par l'exploitant et soumis à enquête publique, comprenant une étude d'impact et une étude de dangers. Fin 2019, il y avait environ 26 800 installations soumises à autorisation, dont 1 300 **établissements Seveso**³.

La police des ICPE est assurée par les **inspecteurs des installations classées**, qui représentent 1 240 équivalents temps plein travaillé, localisés essentiellement dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et les directions départementales de la protection des populations (DDPP).

Source : ministère de la transition écologique et solidaire

¹ Créé en 2009 en vue de disposer d'un cadre intermédiaire entre l'autorisation et la déclaration, le régime de l'enregistrement correspond à une procédure d'autorisation simplifiée.

² Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

³ Établissements présentant des risques majeurs, soumis à un régime renforcé en application de la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil (dite « Seveso III »).

A. Les nouvelles prescriptions en matière d'ICPE s'appliquent immédiatement à tout projet non encore autorisé ou enregistré

Une ICPE est soumise à un ensemble de prescriptions, générales ou particulières, définies par voie réglementaire. Les prescriptions générales sont fixées par arrêté ministériel pour les ICPE autorisées et enregistrées, et par arrêté préfectoral pour les ICPE déclarées.

Ces prescriptions s'appliquent de plein droit aux installations nouvelles. Pour les installations existantes, les changements de prescriptions s'appliquent dans des conditions et selon des délais fixés par les textes réglementaires procédant à ces changements (articles L. 512-5, L. 512-7 et L. 512-9 du code de l'environnement). Une installation est considérée comme existante à compter de la décision d'autorisation ou d'enregistrement¹.

Une installation dont la demande est en cours d'instruction² et qui n'a pas encore été autorisée ou enregistrée par arrêté peut donc se voir appliquer sans délai tout changement de prescriptions génériques, avec potentiellement des conséquences importantes sur le projet, et donc sur le dossier à soumettre à l'autorité administrative compétente.

B. La jurisprudence dispense les installations existantes d'appliquer les nouvelles prescriptions affectant le gros œuvre

Si le principe est donc l'application des nouvelles prescriptions aux installations existantes, dans des conditions et des délais précisés par l'autorité administrative compétente, **une exception a été créée par voie jurisprudentielle pour les installations existantes bénéficiant du principe d'antériorité**³. Elle prévoit que les modifications importantes affectant le gros œuvre ou entraînant un changement considérable dans le mode d'exploitation ne s'appliquent pas à ces installations⁴.

II. Les projets en cours bénéficieront des délais impartis aux installations existantes et les prescriptions nouvelles affectant le gros œuvre ne seront pas rétroactives

A. Appliquer aux projets d'installations en cours d'instruction les mêmes délais d'adaptation que pour les installations existantes

L'article 21 prévoit d'appliquer aux projets en cours d'autorisation ou d'enregistrement les délais et conditions d'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions en matière d'ICPE qui bénéficient aux installations

¹ L'existence d'une installation déclarée est constatée immédiatement par la déclaration effectuée auprès des services de l'État par l'exploitant.

² Le délai moyen observé entre le dépôt d'une demande complète et la décision est de 11 mois pour l'autorisation et de 6 mois pour l'enregistrement.

³ Décision n° 212067 du Conseil d'État du 12 janvier 2004.

⁴ Cette règle est reprise à l'art. R. 513-2 du code de l'environnement.

existantes. De fait, seront ainsi considérées comme installations existantes les projets d'ICPE dont la demande d'autorisation ou d'enregistrement sera complète à la date de publication de l'arrêté définissant de nouvelles prescriptions génériques. Les ICPE relevant du régime déclaratif ne sont pas concernées, dès lors qu'elles basculent sans délai lors de la déclaration du statut d'installations en projet à celui d'installations existantes.

D'après l'étude d'impact du projet de loi : *« cette disposition simplifiera la charge administrative pour l'administration, le porteur de projet et accélèrera la réalisation des projets d'implantation industrielle. Surtout, elle contribuera à fiabiliser le processus d'instruction des demandes d'autorisation environnementale ou d'enregistrement, ainsi qu'à renforcer la confiance des industriels envers la réglementation française ».*

B. Inscrire dans la loi le principe de non-rétroactivité des prescriptions nouvelles affectant le gros œuvre

L'article 21 prévoit également d'inscrire dans la loi le principe de non-rétroactivité des prescriptions constructives nouvelles affectant le gros œuvre. Précisément, celles-ci ne s'appliqueront pas aux installations existantes, ni à celles dont la demande d'autorisation ou d'enregistrement est complète, à la date de publication de l'arrêté définissant de telles prescriptions.

C. Ces nouvelles règles d'application pourront faire l'objet de dérogations fondées sur certains motifs

Les dispositions susmentionnées pourront faire l'objet de dérogations fondées sur deux types de motifs : d'une part, le respect des engagements internationaux de la France et notamment du droit de l'Union européenne ; d'autre part, la sécurité, la santé ou la salubrité publiques.

III. Des évolutions proportionnées, sans conséquences notables sur le niveau de maîtrise des risques

La commission considère que les évolutions apportées par l'article 21 permettent de **sécuriser les projets d'installations classées**, en mettant fin aux changements de réglementation pendant la phase d'instruction des demandes d'autorisation ou d'enregistrement. Comme les articles 23, 24, 25, 26 et 27, il vise à traduire les préconisations du rapport remis par notre collègue député Guillaume Kasbarian au Premier ministre en septembre 2019, en vue de faciliter la création de projets industriels¹.

Elle relève que la faculté d'appliquer aux projets en cours d'instruction les mêmes conditions d'entrée en vigueur des changements de prescriptions que pour les installations existantes devrait être **dépourvue d'impact sur la maîtrise des risques**, dès lors qu'elle n'implique qu'une application différée des nouvelles exigences en la matière, et qu'en cas de

¹ « 5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles », rapport remis au Premier ministre par M. Guillaume Kasbarian, député, le 23 septembre 2019.

risque important pour la santé, la salubrité ou la tranquillité publiques, une application immédiate restera possible.

Elle a adopté les amendements rédactionnels COM-116, COM-117 et COM-118 de la rapporteure.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 22

Garanties concernant la réglementation applicable en matière de prescriptions d'archéologie préventive

Article examiné dans le cadre de la législation en commission

Cet article vise à garantir aux aménageurs que la réglementation en vigueur au moment du dépôt de leur dossier auprès du service régional de l'archéologie continuera de s'appliquer pour l'édition par l'État de ses prescriptions et pour les opérations de terrain qui s'en suivront, dans le cas où les dispositions réglementaires auraient évolué entre-temps.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Une procédure en matière d'archéologie préventive encadrée par la loi depuis 2001

L'archéologie préventive a pour but de détecter, d'étudier et de préserver les vestiges susceptibles d'être détruits par des travaux d'aménagement. Le dispositif national d'archéologie préventive résulte d'une loi du 17 janvier 2001, modifiée une première fois par une loi du 1^{er} août 2003, puis par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Ce dispositif autorise le préfet de région à prescrire un **diagnostic archéologique** en amont de grands travaux d'aménagement ou lorsqu'un permis de construire est déposé pour vérifier si le terrain recèle des traces d'occupations humaines. Des sondages sont alors effectués, soit par l'Inrap, soit par un service d'archéologie de collectivité territoriale, sur une part de la surface de terrain concernée par le projet d'aménagement (généralement entre 5 % et 10 %). Cette phase dure en moyenne six mois.

En fonction des résultats du diagnostic, l'État peut autoriser l'aménageur à entreprendre ses travaux ou émettre de **nouvelles**

prescriptions visant, soit la réalisation d'une fouille archéologique (dont la durée varie en moyenne entre six et douze mois) par l'un des opérateurs publics ou privés agréés, **soit la modification du projet d'aménagement** afin de réduire l'impact des travaux sur le patrimoine archéologique et d'éviter en tout ou partie la réalisation de la fouille. À l'issue des éventuelles fouilles, sauf classement des vestiges au titre des monuments historiques, la contrainte archéologique est levée et les travaux d'aménagement peuvent être réalisés.

Les **prescriptions d'opérations de terrain**, qu'il s'agisse de diagnostics ou de fouilles, sont loin d'être systématiques. Elles ne représentent qu'une **minorité des dossiers d'aménagement** soumis chaque année aux services régionaux de l'archéologie. Dans le cas des dossiers d'implantations industrielles, le député d'Eure-et-Loir, Guillaume Kasbarian, relève, dans son rapport au Premier ministre du 23 septembre 2019 destiné à simplifier et accélérer les installations industrielles, que seuls 8 à 10 % des dossiers instruits font l'objet de prescription de diagnostics et que seulement 20 % de ces diagnostics sont suivis d'une prescription de fouilles, ce qui signifie que seuls 1,5 à 2 % des dossiers débouchent donc sur une prescription de fouilles.

En effet, l'article L. 522-1 du code du patrimoine demande à l'État de veiller systématiquement à concilier les « exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social ».

II. Un dispositif destiné à apporter davantage de sécurité juridique aux aménageurs

Le rapport Kasbarian conclut à la nécessité de permettre aux aménageurs de **mieux anticiper les procédures** qu'ils doivent respecter, à savoir l'autorisation d'urbanisme, l'autorisation environnementale et la procédure d'archéologie préventive. Il identifie plusieurs « irritants » pour les industriels susceptibles de les conduire à renoncer à un projet d'aménagement, parmi lesquels l'insécurité juridique, l'opacité des procédures et des démarches à entreprendre et le manque de prévisibilité en matière de délais.

Le présent article prévoit de compléter l'article L. 522-2 du code du patrimoine, relatif aux modalités d'édition des prescriptions de diagnostics et de fouilles d'archéologie préventive, par une disposition garantissant à l'aménageur que la réglementation en vigueur au moment du dépôt de son dossier continuerait de lui être appliquée tout au long de la procédure d'archéologie préventive, même si elle venait à changer dans l'intervalle.

Cette disposition répond à un **objectif de sécurité juridique**. Il devrait améliorer la capacité des aménageurs à prévoir les délais et les conditions dans

lesquelles s'exercera la procédure archéologique, dans un contexte où celle-ci est souvent perçue comme une contrainte par les industriels.

III. Une évolution sécurisante qui ne remet nullement en cause la gestion pratique des dossiers par les services de l'archéologie

L'introduction d'une telle disposition ne fait que **consacrer dans la loi un principe de sécurité juridique classique**. Les décrets portant sur l'archéologie préventive pris en application de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine comportaient déjà des dispositions transitoires pour permettre l'application progressive de la réforme dans un souci de sécurité juridique.

Cette évolution ne devrait par ailleurs avoir aucune incidence sur la gestion pratique des dossiers par les services de l'archéologie.

D'après les informations communiquées à votre rapporteure, aucune évolution réglementaire de la procédure archéologique n'est envisagée à l'heure actuelle.

La commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE II

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Article 23

Actualisation des études d'impact

Cet article précise le mécanisme d'actualisation des études d'impact des projets subordonnés à la délivrance de plusieurs autorisations. Dans ces cas, l'avis de l'autorité environnementale ne revient pas sur les éléments déjà autorisés, les prescriptions nouvelles ne peuvent porter que sur ce qui fait l'objet de la demande concernée, et en cas de procédure d'autorisation environnementale, la consultation de l'autorité environnementale vaut à la fois pour cette procédure d'autorisation et pour le mécanisme d'actualisation de l'étude d'impact.

La commission l'a adopté sans modification.

I. La situation actuelle : une actualisation de l'étude d'impact en cas d'impossibilité d'identifier les incidences du projet sur l'environnement avant l'octroi de la première autorisation

A Les projets susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement sont soumis à une évaluation environnementale

Les projets présentant un risque d'incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine doivent faire l'objet d'une **procédure d'évaluation environnementale**, en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un **examen au cas par cas**.

Ce principe découle de la **directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement** et a été transposé en droit français au sein du chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement (articles L. 122-1 à L. 122-14).

Les projets concernés sont principalement les installations classées pour la protection de l'environnement, les installations nucléaires de base, les installations énergétiques, les infrastructures de transport, les projets relatifs aux milieux aquatiques, littoraux et maritimes ou encore les aménagements urbains.

Le **tableau annexé à l'article R. 122-2** dresse une liste de catégories de projets soumis à évaluation environnementale : une première colonne regroupe ceux qui y sont soumis de manière systématique ; une deuxième ceux qui doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas afin de déterminer si une évaluation environnementale est nécessaire. Dans ce deuxième cas de figure, l'examen de l'autorité environnementale se fonde sur une liste de critères énumérés par la directive européenne (caractéristiques du projet, localisation, caractéristiques de l'impact potentiel).

B. L'évaluation environnementale est un processus permettant l'appréciation globale des incidences d'un projet sur l'environnement

Le **processus de l'évaluation environnementale** comprend plusieurs phases :

- l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement de son projet (« **étude d'impact** ») ;
- la transmission de l'étude d'impact et de la demande d'autorisation à **l'autorité environnementale et aux collectivités territoriales concernées** par le projet, qui rendent **un avis** ;
- l'examen, par **l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet**, de l'ensemble des informations contenues dans l'étude d'impact et les avis issus des différentes consultations ;

– la soumission du projet par le maître d’ouvrage à une **procédure de participation du public** (enquête publique ou procédure de participation du public par voie électronique) ;

– la **prise de décision** par l’autorité compétente (autorisation ou refus d’autorisation) qui doit être motivée ; en cas de décision d’autorisation, elle 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 évitées ni réduites (mesures dites « ERC »).

Dans le cas d’un **projet soumis à la délivrance de plusieurs autorisations**, l’article L. 122-1-1 précise que les **incidences sur l’environnement** doivent être **appréciées au moment de la délivrance de la première autorisation**.

En cas d’impossibilité d’identifier ces incidences avant l’octroi de la première autorisation, l’étude d’impact doit alors être **actualisée par le maître d’ouvrage** « *dans le périmètre de l’opération pour laquelle l’autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l’échelle globale du projet* ». Le principe d’une évaluation « globale » découle de **l’approche européenne de la notion de « projet »**, qui s’entend de l’ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour le réaliser et atteindre l’objectif poursuivi, même s’il doit être réalisé en plusieurs phases ou relève de plusieurs maîtres d’ouvrages.

Cette **étude d’impact actualisée** est de nouveau transmise pour avis à **l’autorité environnementale, ainsi qu’aux collectivités territoriales et groupements concernés**.

II. Le dispositif envisagé prévoit une clarification dans la loi de la délimitation du champ de l’examen de l’autorité environnementale et du champ de l’actualisation de l’étude d’impact afin de sécuriser juridiquement les installations déjà réalisées et de rassurer les investisseurs

L’**article 23** précise le mécanisme d’actualisation des études d’impact de projets inscrits dans un processus d’autorisation en cours, en clarifiant que **l’avis de l’autorité environnementale** à nouveau sollicité **ne revient pas sur les éléments déjà autorisés**, que les **prescriptions nouvelles** qui peuvent être formulées ne portent **que sur ce qui fait l’objet de la demande concernée** (article L. 122-1-1), et qu’en cas de procédure d’autorisation environnementale, la **consultation de l’autorité environnementale vaut à la fois pour cette procédure d’autorisation et pour le mécanisme d’actualisation de l’étude d’impact** (article L. 181-10).

L’étude d’impact du projet de loi plaide en effet pour un **besoin de sécurisation des acteurs économiques** en cas de nouvel entrant, par exemple dans le cadre d’un projet de zone industrielle nécessitant des autorisations environnementales délivrées pour chaque composante du projet sur plusieurs

années. La rédaction actuelle du code de l'environnement laisserait en effet « une marge d'interprétation quant au périmètre précis de l'évaluation environnementale à réviser », entraînant un « potentiel risque d'incertitude pour tout site déjà existant lors de l'implantation d'un nouveau projet industriel à proximité ».

C'est pourquoi cet article précise d'une part le cadre dans lequel l'avis de l'autorité environnementale est émis et, d'autre part, les conséquences que peut avoir la décision. En particulier, dans le cas d'une pluralité de maîtres d'ouvrage pour un même projet, ceux qui ont bénéficié d'autorisations antérieures n'ont pas vocation à voir leurs prescriptions modifiées sauf s'il est nécessaire de prendre en compte des impacts cumulés nouveaux. Le cas échéant, les informations transmises à votre rapporteure par le ministère indiquent qu'une « négociation sur le portage de nouvelles éventuelles mesures ERC pourra être réalisée sur la base d'un échange avec le nouveau porteur de projet de façon volontaire et contractuelle ».

Cette modification du mécanisme d'actualisation des études d'impact ne s'appliquerait **qu'aux procédures engagées après l'entrée en vigueur de la présente loi**, comme le prévoit l'article 50.

III. Une clarification bienvenue selon la commission

La commission spéciale n'a pas apporté de modification à cet article, qui opère une **clarification utile** à l'intention des porteurs de nouveaux projets au sein d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) par exemple, ainsi que pour les industriels déjà présents.

Ce dispositif permettrait aux nouveaux entrants sur un tel projet de ne pas être contraints de reprendre à zéro les études nécessaires à la réalisation d'une étude d'impact et de ne pas faire porter une insécurité juridique sur toutes les autres parties du projet déjà existantes et déjà « évaluées ».

La mission du député Guillaume Kasbarian avait en effet mis en évidence une telle **inquiétude soulevée par les industriels**.

Cet article permet de lever cette incertitude et d'apporter de la lisibilité pour les porteurs de projet, l'objectif étant de faciliter l'implantation des installations industrielles sur les ZAC existantes.

La commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE III

MODALITÉS DES CONSULTATIONS

Article 24

Modalités de consultation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

Cet article vise à rendre facultative la consultation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst) ou de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) préalablement à certains actes administratifs pour les ICPE relevant du régime d'enregistrement ou de déclaration.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Une consultation encore obligatoire pour les ICPE soumises à enregistrement ou déclaration

Préalablement à certaines décisions préfectorales en matière d'ICPE, une consultation systématique du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst), ou, pour les carrières et éoliennes, de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) est prévue.

Pour les installations soumises à enregistrement, le préfet doit ainsi consulter le Coderst **avant la décision d'enregistrement** : d'une part, lorsqu'il souhaite définir des **prescriptions spéciales**, complétant ou renforçant les prescriptions générales, pour l'installation concernée ; d'autre part, lorsqu'il projette de définir des **aménagement aux prescriptions générales**, justifiés par les circonstances locales (article L. 512-7-3 du code de l'environnement).

De même, **après mise en service** d'une installation soumise à enregistrement, lorsqu'il juge nécessaire de définir des **prescriptions complémentaires** pour assurer la protection des intérêts visés par les articles L. 511-1 ou L. 211-1¹, le préfet doit consulter le Coderst (article L. 512-7-5).

¹ L'art. L. 511-1 vise la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. L'art. L. 211-1 énumère les différents objectifs de la politique de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

Pour les installations soumises à déclaration, le préfet doit également consulter le Coderst lorsqu'il souhaite définir des **prescriptions complémentaires** aux prescriptions générales (article L. 512-12).

Le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst)

Le Coderst concourt à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, des politiques publiques dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et de la prévention des risques sanitaires et technologiques.

Il est chargé d'émettre un avis sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière d'installations classées, d'autorisations au titre de la loi sur l'eau et de risques sanitaires liés à l'habitat insalubre.

C'est une instance de concertation et de conseil pour la prise de décision du préfet, qui a un rôle consultatif. Sa composition et ses missions sont fixées par les articles L. 1416-1 et R. 1416-1 à R. 1416-6 du code de la santé publique.

Présidé par le préfet ou son représentant, le conseil réunit 25 membres :

- 7 représentants des services de l'État ;
- 5 représentants des collectivités territoriales (conseillers départementaux, maires,...) ;
- 3 représentants des associations (protection de l'environnement, de défense des consommateurs, de la pêche) ;
- 3 membres des professions ayant leur activité dans les domaines du conseil (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre des métiers,...) ;
- 3 experts dans les domaines de compétence du conseil (architecte, ingénieur hygiène...);
- 4 personnalités qualifiées dont au moins un médecin.

La commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)

La CDNPS concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles, et de l'espace dans un souci de développement durable.

Elle est notamment chargée d'émettre un avis sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière de réserves naturelles, de sites Natura 2000, de biotopes, de faune et de flore, de patrimoine géologique et d'établissements hébergeant des animaux d'espèces non domestiques autres que les espèces de gibier dont la chasse est autorisée.

Elle se prononce également sur les projets de décisions relatifs aux carrières et aux éoliennes, ce qui l'amène à être consultée sur les décisions en matière d'ICPE qui concernent ces projets. Sa composition et ses missions sont fixées par les articles R. 341-16 à R. 341-21 du code de l'environnement.

Comme le Coderst elle est présidée par le préfet, et elle est composée de membres répartis en quatre collèges :

1° Un collège de représentants des services de l'État, membres de droit ; qui comprend notamment le directeur régional de l'environnement (Dreal) ;

2° Un collège de représentants élus des collectivités territoriales et, le cas échéant, de représentants d'EPCI ;

3° Un collège de personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites ou du cadre de vie, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et, le cas échéant, de représentants des organisations agricoles ou sylvicoles ;

4° Un collège de personnes compétentes dans les domaines d'intervention de chaque formation spécialisée (nature, sites et paysages, publicité...).

Pour les **canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques**, soumises à un régime spécifique, la consultation du Coderst est obligatoire **avant autorisation** (article L. 555-1), ainsi que lorsque le préfet impose des **prescriptions spéciales** ou demande la **réalisation d'analyses, expertises ou contrôles** durant les phases de construction, d'exploitation et de cessation d'activité (article L. 555-12).

Pour les **ICPE soumises au régime d'autorisation, la consultation du Coderst ou, pour les carrières et les éoliennes, de la CDNPS, était également obligatoire¹ jusqu'à la création de la procédure d'autorisation environnementale** par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale². La consultation désormais facultative du Coderst/CDNPS pour les ICPE soumises à autorisation, dans le cadre de l'autorisation environnementale, est prévue au niveau réglementaire (article R. 181-39). Une information systématique de l'instance par le préfet reste obligatoire.

D'après les éléments transmis par les services du ministère, environ 30 % des ICPE soumises à autorisation ne font plus l'objet d'une consultation du Coderst/CDNPS du fait de cette réforme. Le gain en termes de temps est estimé à trois semaines en moyenne.

II. Une consultation rendue facultative sauf en cas d'aménagement des prescriptions générales

L'article 24 modifie les règles de consultation du Coderst ou, le cas échéant, de la CDNPS, en rendant facultative cette consultation :

– **pour les ICPE soumises à enregistrement**, d'une part au stade de l'autorisation initiale, lorsque le préfet définit des prescriptions complétant

¹ Art. L. 512-2 du code de l'environnement, abrogé lors de la création de l'autorisation environnementale.

² Ratifiée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

ou renforçant les prescriptions génériques, d'autre part après la mise en service, lorsque le préfet définit des prescriptions complémentaires¹ ;

– **pour les ICPE soumises à déclaration**, lorsque le préfet impose des prescriptions complémentaires ;

– **pour les canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques**, avant autorisation et lorsque le préfet impose des prescriptions spéciales.

L'étude d'impact du projet de loi invoque pour principal argument **l'alignement de la procédure sur celle prévue pour le régime d'autorisation**, qui prévoit depuis le 1^{er} mars 2017 une saisine facultative du Coderst ou, le cas échéant, de la CDNPS. Le Gouvernement estime que l'absence de saisine systématique dans les dossiers d'enregistrement devrait permettre de réduire de trois semaines la durée de la procédure lorsque le préfet fera le choix de ne pas consulter le Coderst.

L'article 50 du projet de loi prévoit que ces évolutions en matière de consultation s'appliqueront aux procédures engagées après la date d'entrée en vigueur de la loi.

III. Le maintien d'une information systématique associée à la faculté de consultation préserve le rôle de la commission départementale

Si le gain de temps attendu de cette réforme reste modéré (trois semaines en moyenne), la commission juge que l'évolution proposée préserve le rôle du Coderst ou, le cas échéant, de la CDNPS, grâce à un dispositif d'information systématique², ainsi que le maintien d'une faculté de consulter la commission compétente en cas d'enjeux importants. En outre, les aménagements aux prescriptions générales resteront soumis à consultation systématique de la commission compétente.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ La consultation du Coderst ne restera obligatoire que dans le cas où le préfet souhaite définir des aménagements aux prescriptions génériques.

² À l'instar de la réforme mise en œuvre pour le régime d'autorisation, le ministère a confirmé à votre rapporteure qu'un mécanisme d'information systématique du Coderst/CDNPS sera mis en place.

Article 25

**Consultation du public pour les projets soumis à autorisation
ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale**

Cet article permet au préfet d'adapter la procédure de consultation du public pour les projets soumis à une procédure d'autorisation, mais non soumis à évaluation environnementale, en ayant le choix entre une enquête publique et une participation du public par voie électronique.

La commission a adopté l'article sans modification.

**I. Les projets devant faire l'objet d'une autorisation
environnementale sont soumis par principe à enquête publique**

Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les installations, ouvrages, travaux et activités soumises à autorisation au titre de la loi sur l'eau (IOTA) sont soumis, depuis mars 2017, à une **autorisation environnementale unique** regroupant l'ensemble des procédures et décisions environnementales requises (autorisations de défrichement, autorisations pour l'établissement d'éoliennes, autorisations « sites classés », dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, etc.).

Ces projets industriels doivent faire l'objet, au stade de l'autorisation du projet, d'une **procédure de participation du public** qui prend **par principe** la forme, en vertu de l'article L. 181-9 du code de l'environnement, d'une **enquête publique**. Même si ces projets ne sont pas soumis à évaluation environnementale, à partir du moment où ils entrent dans le cadre de l'autorisation environnementale, ils doivent faire l'objet d'une enquête publique. Cette dernière, prévue par les **articles L. 123-1 et L. 123-2 du code de l'environnement**, est conduite par un **commissaire-enquêteur** désigné par le président du tribunal administratif parmi une liste d'aptitude départementale, et donne lieu à la remise d'un rapport et de conclusions motivées. La durée de cette enquête ne peut être inférieure à 30 jours et le public, informé 15 jours avant son ouverture, peut transmettre ses observations et propositions.

Il convient de noter que la **loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance** a prévu une **expérimentation**, menée dans les régions Bretagne et Hauts-de-France pendant 3 ans, afin de **remplacer l'enquête publique par une participation du public par voie électronique** (prévue par l'article L. 123-19) pour tous les projets soumis à enquête publique. Cette procédure dématérialisée ne comporte pas de dimension « présentielle » et fait l'objet d'une synthèse rédigée par l'administration.

II. Le dispositif envisagé accorde une marge d'appréciation aux préfets pour juger de la procédure de participation du public la plus adaptée pour les autorisations environnementales de projets non soumis à évaluation environnementale

L'article 25 permet au préfet d'adapter la procédure de consultation du public pour les **projets soumis à une procédure d'autorisation, mais non soumis à évaluation environnementale**, en ayant le **choix entre une enquête publique et une participation du public par voie électronique**. Cette modification ne s'appliquerait, comme le prévoit l'article 50, qu'aux procédures engagées après l'entrée en vigueur de la loi.

Ainsi, au lieu de soumettre par principe tous les projets faisant l'objet d'une autorisation environnementale à **enquête publique**, cette dernière restera la **forme de consultation du public seulement dans les cas suivants** :

– pour tous les **projets soumis à évaluation environnementale** (c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement) ;

– pour les **projets non soumis à évaluation environnementale mais dont le préfet aura estimé que leurs impacts sur l'environnement** ainsi que les enjeux socio-économiques ou sur l'aménagement du territoire qui s'y attachent le nécessitent.

Ces derniers projets représentent environ **un tiers des dossiers** soumis à autorisation environnementale, c'est-à-dire environ 250 par an, et présentent moins d'enjeux environnementaux ou de risques d'incidences négatives sur l'environnement. Selon les informations transmises à votre rapporteure, des grosses stations-services, des gros pressing ou encore des imprimeries pourraient être concernés.

Cet article reprend **une des préconisations du rapport du député Guillaume Kasbarian** visant à « *accélérer les délais sur appréciation du préfet pour faire gagner plusieurs mois dans la mise en œuvre des projets industriels* ». D'après le rapport, cette mesure permettrait de faire gagner « *deux à trois semaines aux projets concernés* » mais impliquerait un « *accompagnement des personnes fragiles ou ne disposant pas d'accès à Internet* ». Dans ces cas néanmoins, il convient de noter que la procédure de participation du public par voie électronique prévoit un certain nombre de mises à disposition classiques, notamment par papier. En outre, dans le cas de territoires à faible accès au numérique, le ministère considère que le préfet pourra toujours opter de préférence pour une enquête publique s'il estime que l'effectivité de la participation du public pourrait de ce fait être remise en cause.

III. Un aménagement proportionné permettant de concilier protection de l'environnement et facilitation de l'implantation des projets industriels

Dès lors que le projet ne présente pas de risque d'impact notable sur l'environnement, il paraît opportun de s'appuyer sur le pouvoir de dérogation et sur l'appréciation du préfet afin de tenir compte des circonstances et des caractéristiques locales de chaque projet et d'adapter en conséquence la procédure de participation du public. L'enquête publique peut s'avérer, au vu des réalités de terrain, superflue dans certains cas et génératrice de délais inutiles et préjudiciables à l'implantation industrielle.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 25 bis (nouveau)

Information des maires sur les projets d'installations éoliennes

Cet article, inséré par la commission spéciale, vise à améliorer l'information des maires sur les projets d'installations éoliennes, en prévoyant qu'ils aient transmission d'un avant-projet au moins quinze jours avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale.

La commission a adopté cet article additionnel.

I. La situation actuelle : une information parfois tardive des maires sur les projets d'installations éoliennes

Lorsqu'ils dépassent une certaine taille¹, **les projets d'installations éoliennes entrent dans la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** et sont soumis à une procédure d'autorisation environnementale.

Dans le cadre de cette procédure, les communes concernées par le projet ont transmission des éléments qui lui sont relatifs *a minima* lors **de l'ouverture de l'enquête publique**. En effet, dès le début de l'enquête

¹ Les installations terrestres de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent et regroupant un ou plusieurs aérogénérateurs sont soumises au régime de l'autorisation environnementale lorsqu'elles comprennent au moins un aérogénérateur dont la hauteur est supérieure ou égale à 50 mètres ou, lorsque ces aérogénérateurs ont une hauteur comprise entre 12 et 50 mètres et que la puissance totale installée est supérieure ou égale à 20 mégawatts (en-dessous de 20 MW, les projets sont soumis à une procédure de déclaration).

publique, le préfet est tenu de recueillir l'avis des collectivités concernées sur le projet soumis à autorisation¹.

Le porteur de projet peut toutefois, de sa propre initiative, **transmettre aux collectivités concernées le dossier d'autorisation au moment de son dépôt** auprès des services instructeurs compétents.

Bien qu'ils n'aient pas toujours transmission du dossier d'autorisation et de l'étude d'impact sur l'environnement qui l'accompagne au moment de son dépôt, **les maires sont normalement informés en amont de l'existence d'un projet d'éoliennes** puisque, parmi les pièces devant accompagner la demande d'autorisation environnementale, figure un avis du maire sur l'état dans lequel le site devra être remis lors de l'arrêt définitif de l'installation².

II. La commission propose d'améliorer l'information des maires en amont du dépôt des demandes d'autorisation environnementale

Au regard du développement rapide et parfois désordonné des projets éoliens, **l'information des élus locaux peut paraître tardive**.

C'est pourquoi la commission spéciale a **introduit un article 25 bis au sein du projet de loi, en adoptant un amendement COM-79** de M. Jean-Pierre Sueur, visant à renforcer l'information des maires sur les projets d'éoliennes qui se développent sur leurs territoires.

Cet article prévoit que les porteurs de projets adressent aux maires des communes concernées **un avant-projet comprenant notamment l'étude d'impact environnementale quinze jours au moins avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale**.

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

¹ Art. R 181-38 du code de l'environnement.

² Art. D 181-15-2 du code de l'environnement.

CHAPITRE IV

EXÉCUTION ANTICIPÉE DE TRAVAUX

Article 26

Exécution anticipée de travaux avant la finalisation de l'instruction de l'autorisation environnementale

Cet article permet au préfet d'autoriser, dans certains cas, le lancement de certains travaux de construction de manière anticipée avant la décision d'autorisation environnementale, lorsque le permis de construire a été délivré et que l'enquête publique est achevée.

La commission a adopté deux amendements rédactionnels mais n'a pas modifié le fond de cet article.

I. L'exécution du permis de construire est subordonnée à la délivrance de l'autorisation environnementale

En vertu de l'article L. 181-30 du code de l'environnement, un **permis de construire**, même s'il peut être délivré avant l'autorisation environnementale, **ne peut en revanche être exécuté avant la délivrance** de cette dernière. L'autorisation d'urbanisme, qui dépend d'une autorité administrative différente, n'est en effet pas intégrée à l'autorisation environnementale.

II. Le dispositif proposé offre une possibilité d'anticiper, dans certains cas, l'exécution du permis de construire sans attendre la délivrance de l'autorisation environnementale

L'article 26 donne la **possibilité** à l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale, c'est-à-dire le **préfet**, par une **décision spéciale motivée**, d'autoriser le **lancement de certains travaux de construction avant que la décision d'autorisation environnementale n'ait été délivrée**. L'article L. 181-30 du code de l'environnement est en conséquence complété afin de prévoir une telle dérogation au principe de non-exécution des décisions d'urbanisme avant la délivrance de l'autorisation environnementale.

Afin notamment de tenir compte des observations du Conseil d'État dans son avis du 30 janvier 2020 sur le projet de loi, une telle dérogation est **strictement encadrée** :

- c'est le pétitionnaire qui en fait à la demande expresse et elle est à **ses frais et risques** ;
- elle doit avoir fait l'objet d'une **procédure d'information du public** ;
- elle **ne peut concerner que les travaux dont la réalisation ne nécessite pas de requérir une décision au titre des législations spéciales intégrées dans l'autorisation environnementale unique** (législation relative à la protection des espèces protégées par exemple).

En outre, cette décision spéciale du préfet ne peut intervenir **qu'après que l'autorité administrative compétente a eu connaissance de l'autorisation d'urbanisme**. Elle ne peut non plus être délivrée avant l'expiration d'un délai fixé par voie réglementaire courant à partir de la fin de la consultation du public relative à ce démarrage anticipé de travaux.

L'article L. 425-10 du code de l'urbanisme, qui prévoit que la réalisation des travaux ne peut être exécutée avant la décision d'enregistrement, est modifié en cohérence avec la logique du code de l'environnement, qui s'intéresse à la notion de dépôt d'une demande d'autorisation et à non à la nature de l'installation.

III. Une modification complexe aux frais et risques du pétitionnaire pouvant permettre, dans certains cas, une accélération des délais dans la mise en œuvre de gros projets industriels

La commission spéciale considère que la possibilité d'anticiper le démarrage des travaux en exécution d'un permis de construire délivré peut permettre de **faciliter la mise en œuvre de projets industriels d'envergure**.

Cette possibilité de dérogation, laissée à l'appréciation du préfet, sera particulièrement adaptée aux gros projets nécessitant des investissements importants mais dont le bâtiment n'est pas l'essentiel en dépit d'une réalisation longue en temps. Le **gain de temps** pourrait alors être de **quelques mois**.

L'exemple d'un projet de construction d'un bâtiment industriel dans une zone déjà artificialisée (comme un constructeur automobile désireux de s'implanter sur un site français) paraît, de ce point de vue, convaincant.

Dans ce cas, le projet, susceptible d'avoir un impact sur l'environnement, est soumis à évaluation environnementale et le pétitionnaire a préparé l'étude d'impact (à fournir dans la procédure d'urbanisme comme dans la procédure d'autorisation environnementale).

Si l'enquête publique sur l'urbanisme se passe bien et que le permis de construire est délivré, le préfet pourra alors vérifier, à réception du

permis, que la consistance des travaux qu'il s'agit de commencer ne nécessite pas des éléments de procédure qui font partie de l'autorisation environnementale (assèchement de zone humide par exemple), puis désigner les travaux pouvant être exécutés par anticipation et publier cette décision.

Parallèlement, avec une étude d'impact éventuellement actualisée, la procédure de demande d'autorisation environnementale est mise à la consultation du public. Ce n'est qu'à l'issue que le pétitionnaire commandera les machines à installer dans le bâtiment, dont la construction sera toutefois déjà engagée ce qui lui fera gagner un temps précieux pour la mise en service industrielle finale du projet.

Cette mesure, qui reprend une **recommandation du rapport du député Guillaume Kasbarian**, est de nature à conforter les projets industriels *via* une adaptation des procédures par les autorités locales, tout en garantissant une protection de l'environnement importante, dans le respect du droit à l'information du public.

Il s'agit toutefois plutôt d'une complexification, puisqu'elle se traduit par une troisième décision administrative du préfet autorisant le démarrage anticipé de travaux à un endroit précis, mais le pétitionnaire désireux d'y recourir le fera en connaissance de cause et à ses frais et risques.

La commission a adopté **deux amendements rédactionnels** de la rapporteure (COM-126 et COM-127).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 26 bis (nouveau)

Dispositions transitoires relatives à la nouvelle définition des zones humides introduite par la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité

Cet article, inséré par la commission spéciale, prévoit que la nouvelle définition des zones humides prévue par la loi du 24 juillet 2019 ne soit pas applicable aux demandes d'autorisations environnementales et aux déclarations préalables antérieures à la publication de cette même loi.

I. La situation actuelle : une modification de la définition des zones humides qui s'applique à tous les projets soumis à une procédure administrative préalable et impactant des zones humides

L'article 23 de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement a **modifié la définition des zones humides** prévue par l'article L. 211-1 du code de l'environnement afin de préciser que les **deux critères** retenus pour définir une zone humide (sol hydromorphe et végétation hygrophile) doivent être pris en compte de manière **alternative**. Cette modification avait deux objectifs :

– revenir sur l'interprétation donnée par le Conseil d'État dans sa décision du 22 février 2017¹, qui avait considéré que ces deux critères devaient être pris en compte de manière cumulative et que le pouvoir réglementaire avait commis une erreur de droit en appliquant ces dispositions en regardant comme alternatifs les deux critères d'une zone humide (article R. 211-108 du code de l'environnement) ;

– assurer une plus grande protection des zones humides, qui sont un enjeu majeur en termes de protection des ressources en eau, des écosystèmes et de captation du carbone, en revenant sur la réduction considérable du nombre de surfaces considérées comme zones humides résultant de la décision du Conseil d'État.

La définition des zones humides : deux critères relatifs au type de sol et au type de végétation

Article L. 211-1 du code de l'environnement avant la loi du 24 juillet 2019 :
« On entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année. »

Article L. 211-1 du code de l'environnement modifié par la loi du 24 juillet 2019 : « On entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, **ou** dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année. »

La loi de 2019 n'ayant pas prévu de dispositions spécifiques d'entrée en vigueur, **cette nouvelle définition des zones humides s'applique depuis le 27 juillet 2019 à tous les projets soumis à une procédure administrative préalable et qui impacteraient des zones humides**. Les conséquences de ce

¹ *Décision du Conseil d'État, 9^e - 10^e chambres réunies, 22/02/2017, 386325 selon laquelle* « il ressort des dispositions de l'art. L. 211-1 du code de l'environnement, éclairées par les travaux préparatoires de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dont elles sont issues, qu'une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau et, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles ».

changement de définition sont importantes puisque la notion de « zone humide » entraîne la soumission au régime de l'autorisation environnementale.

II. La proposition de la commission : un régime transitoire pour les projets dont la demande d'autorisation a été déposée antérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle définition

Afin de ne pas faire peser d'insécurité juridique sur les porteurs de projets dont les caractéristiques étaient conformes à la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, la commission spéciale a adopté un amendement de la rapporteure prévoyant que la nouvelle définition introduite par la loi du 24 juillet 2019 ne s'appliquait pas aux demandes d'autorisations environnementales et aux déclarations préalables antérieures à la publication de cette même loi (**amendement COM-155**).

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

CHAPITRE V

SÉCURISATION DE LA DÉPOLLUTION DES FRICHES INDUSTRIELLES

Article 27

Attestation par une entreprise certifiée de la qualité des mesures de mise en sécurité et de réhabilitation des sites industriels

Cet article prévoit une attestation de la qualité des mesures de mise en sécurité et de réhabilitation des sites industriels par une entreprise certifiée, en vue de fiabiliser ces mesures.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Des mesures de mise en sécurité et de réhabilitation des sites industriels jugées hétérogènes

Lorsqu'une ICPE est mise à l'arrêt définitif, son exploitant est soumis à **une obligation de mise en sécurité** du site, afin qu'il ne porte pas atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, à savoir :

- la commodité du voisinage ;
- la santé, la sécurité, la salubrité publiques ;

- l'agriculture ;
- la protection de la nature, de l'environnement et des paysages ;
- l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Les exploitants des ICPE relevant du régime d'autorisation ou d'enregistrement sont en outre soumis à **une obligation de remise en état** du site, en vue de permettre son usage futur.

Pour les ICPE enregistrées existantes, ainsi que pour les ICPE autorisées avant le 1^{er} février 2004, l'usage futur du site est déterminé conjointement avec le propriétaire du terrain¹, ainsi que le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. À défaut d'accord, la réhabilitation doit permettre un usage futur du site comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt (articles L. 512-6-1 et L. 512-7-6). Le préfet peut dans ce cas prescrire des mesures particulières, si la réhabilitation visée est manifestement incompatible avec l'usage futur de la zone, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme.

Pour les ICPE autorisées après le 1^{er} février 2004, ainsi que pour les nouvelles ICPE soumises à enregistrement, l'arrêté d'autorisation définit, après consultation du propriétaire et du maire ou du président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme, l'état dans lequel le site doit être remis après la mise à l'arrêt de l'installation.

La remise en état imposée aux exploitants d'ICPE relevant du régime de déclaration se limite à permettre un usage futur comparable à la dernière période d'exploitation de l'installation. L'exploitant concerné en informe le propriétaire du terrain, ainsi que le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme.

II. Le dispositif propose de faire appel à une entreprise spécialisée pour attester de la pertinence et de la mise en œuvre des mesures

L'article 27 crée une obligation pour les exploitants d'ICPE autorisées ou enregistrées de faire appel à une entreprise spécialisée pour attester de la mise en œuvre des mesures de mise en sécurité du site, ainsi que de la pertinence et de la mise en œuvre des mesures de réhabilitation. Pour les ICPE déclarées, cette obligation ne portera que sur les mesures de mise en sécurité, et pour certaines catégories seulement d'installations.

¹ S'il est distinct de l'exploitant de l'installation.

L'entreprise concernée devra être certifiée dans le domaine des sites et sols pollués ou disposer de compétences équivalentes en matière de prestations de services dans ce domaine¹.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, les exploitants d'ICPE font régulièrement appel à des bureaux d'études en vue de concevoir les mesures de mise en sécurité et de réhabilitation du site lors de la mise à l'arrêt de l'installation, mais le niveau de compétence de ces entreprises et, par conséquent, la pertinence des mesures prises et mises en œuvre restent hétérogènes.

L'article 50 du projet de loi prévoit que ces nouvelles dispositions s'appliqueront aux cessations d'activité déclarées à partir du premier jour du dix-huitième mois suivant celui de la publication de la loi.

III. Une évolution favorable à la fiabilisation de la mise en sécurité et de la réhabilitation des sites industriels

La commission est favorable à cette disposition qui permettra de fiabiliser les opérations de mise en sécurité et de réhabilitation des anciens sites industriels. Actuellement, ce travail reste de qualité très variable, et crée des difficultés importantes pour les collectivités territoriales concernées, qui se trouvent parfois amenées à suppléer les insuffisances des exploitants pour éviter le développement de friches industrielles aux conséquences très négatives pour leur territoire.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ Les services du ministère ont indiqué à votre rapporteure que ce mécanisme d'équivalence vise à respecter le principe de libre circulation des produits et des services sur le marché intérieur, en insérant une clause de reconnaissance mutuelle en matière de certification.

TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION
DES PROCEDURES APPLICABLES AUX ENTREPRISES

CHAPITE VI
MODIFICATIONS DU CODE DE L'ÉNERGIE

Article 28

**Application du statut d'entreprise fortement consommatrice d'électricité,
au sens de l'article L. 351-1 du code de l'énergie, à un ensemble de sites
de consommation situés sur une même plateforme industrielle,
prévues à l'article L. 515-48 du code de l'environnement**

Cet article tend à permettre l'application du statut d'entreprise fortement consommatrice d'électricité, et de la réduction de tarif d'utilisation des réseaux public d'électricité (TURPE) qui en découle, aux sites de consommation d'électricité situés sur une même plateforme industrielle.

Il s'agit d'une simplification utile, qui rapproche les dispositions prévues par le code de l'énergie de celles figurant au code de l'environnement, et permettra de soutenir des secteurs très exposés sur le plan énergétique, tels que la métallurgie, la chimie, la papeterie ou la cimenterie.

Pour autant, la commission spéciale a adopté trois amendements visant à apporter des clarifications au dispositif ; elles visent à garantir :

– la primauté du libre choix de chaque entreprise, tant dans l'initiative du recours au dispositif, que le partage des responsabilités juridiques et financières, qui doivent intervenir « par accord entre les entreprises concernées » ;

– la possibilité d'une mise en œuvre du système de management de l'énergie et de l'atteinte des objectifs de performance énergétique à l'échelle, non de la plateforme, mais de chaque entreprise, dans l'hypothèse où ces dernières ne souhaiteraient pas mutualiser un tel système, si elles en disposent déjà ou pour des raisons de confidentialité ;

– l'absence de rétroactivité, en prévoyant une application du dispositif « à compter des demandes faites par les entreprises auprès des gestionnaires publics de réseau d'électricité pour l'année 2021 ».

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Un manque d'articulation entre les dispositions du code de l'énergie sur les entreprises électro-intensives et celles du code de l'environnement sur les plateformes industrielles

Depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹, et son décret d'application du 11 février 2016^{2,3}, **les entreprises ou sites fortement émetteurs d'électricité au sens de l'article L. 351-1 du code de l'énergie peuvent bénéficier de conditions particulières pour leur approvisionnement en électricité.**

Pour ce faire, ces entreprises ou sites doivent :

– **respecter des critères** portant sur le rapport entre la consommation annuelle d'électricité et la valeur ajoutée produite, le degré d'exposition à la concurrence internationale, le volume annuel de consommation d'électricité ou les procédés industriels (articles D. 351-1 à D. 351-4 du même code) ;

– **mettre en œuvre une politique de performance énergétique**, en disposant d'un système de management de l'énergie et en atteignant des objectifs de performance énergétique (articles D. 351-5 et D. 351-7).

À défaut de mise en œuvre de ce système de management ou d'atteinte de ces objectifs de performance, l'autorité administrative peut retirer le bénéfice du statut d'entreprise ou de site fortement consommateur d'électricité, et prononcer une sanction pécuniaire (article L. 351-1).

Le **tableau** ci-dessous récapitule les critères d'éligibilité au statut d'entreprise ou de site fortement consommateur d'électricité, par catégorie de bénéficiaires (entreprise électro-intensive, site électro-intensif, site hyper électro-intensif).

Selon les éléments indiqués à votre rapporteure par le Gouvernement, il existe 205 sites électro-intensifs en 2019.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (art. 156).

² Décret n° 2016-141 du 11 février 2016 relatif au statut d'électro-intensif et à la réduction de tarif d'utilisation du réseau public de transport accordée aux sites fortement consommateurs d'électricité.

³ Tel que modifié par le décret n° 2017-1707 du 18 décembre 2017 modifiant l'art. D. 341-9 du code de l'énergie.

CATÉGORIE DE BÉNÉFICIAIRES	RAPPORT ENTRE LA QUANTITÉ DE CONSOMMÉE D'ÉLECTRICITÉ ET LA VALEUR AJOUTÉE	DEGRÉ D'EXPOSITION À LA CONCURRENCE INTERNATIONALE	VOLUME ANNUEL DE CONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ
ENTREPRISE ÉLECTRO-INTENSIVE	> À 2,5 KWH PAR EURO DE VALEUR AJOUTÉE	> À 4 %	
SITE ÉLECTRO-INTENSIF	> À 2,5 KWH PAR EURO DE VALEUR AJOUTÉE	> À 4 %	> À 50 GWH
SITE HYPER ÉLECTRO-INTENSIF	> À 6 KWH PAR EURO DE VALEUR AJOUTÉE	> À 25 %	

Dès lors que les entreprises ou les sites fortement émetteurs en électricité « *présentent un profil de consommation prévisible et stable ou anticyclique* », ils peuvent bénéficier d'une réduction sur le tarif d'utilisation du réseau public de transport d'électricité (TURPE), c'est-à-dire le tarif acquitté aux gestionnaires du réseau public d'électricité¹ afin de permettre à ces derniers d'en supporter l'ensemble des coûts (article L. 341-4-2).

Le taux de réduction qui leur est applicable ne peut excéder 90 %.

Pour bénéficier de cette réduction, **les entreprises ou les sites concernés doivent** (article D. 341-9 et annexe) :

– **justifier d'un niveau d'énergie soutirée supérieur à un plancher ;**

– **répondre à des critères d'utilisation du réseau** (durée minimale d'utilisation et taux minimal d'utilisation en heures creuses).

En outre, **il leur faut transmettre :**

– **une attestation annuelle au représentant de l'État dans la région²**, permettant de justifier qu'ils respectent les critères d'éligibilité applicables aux entreprises et aux sites électro-intensifs (article D. 351-7) ;

– **une demande d'application de la réduction de TURPE au gestionnaire du réseau public d'électricité**, accompagné d'une copie de cette attestation (article D. 341-10).

Le **tableau** ci-après précise les critères d'éligibilité des entreprises ou des sites fortement émetteurs en électricité à la réduction du TURPE, en fonction du type de bénéficiaires (profil stable, profil anti-cyclique, grand consommateur).

¹ En l'espèce, Enedis et les entreprises locales de distribution (ELD) pour le réseau basse et moyenne tensions et Réseau du transport d'électricité (RTE) France pour le réseau haute tension.

² Ainsi qu'une copie au ministre chargé de l'énergie.

CATÉGORIE DE BÉNÉFICIAIRES	NIVEAU D'ÉNERGIE ANNUELLE SOUTIRÉE	DURÉE D'UTILISATION DU RÉSEAU	TAUX D'UTILISATION DU RÉSEAU
PROFIL STABLE	> À 10 GWH	≥ 7 000 HEURES	
PROFIL ANTI-CYCLIQUE	> À 10 GWH		≥ 44 %
GRAND CONSOMMATEUR D'ÉLECTRICITÉ	> À 500 GWH		≥ 40 % ET < 44 %

Au total, la combinaison des différents critères d'éligibilité exposés plus haut permet l'application des taux de réduction de TURPE suivants :

CATÉGORIE DE BÉNÉFICIAIRES	ENTREPRISE ET SITE ÉLECTRO-INTENSIF	SITE HYPER ÉLECTRO-INTENSIF
PROFIL STABLE ÉNERGIE SOUTIRÉE > À 10 GWH ET DURÉE D'UTILISATION ≥ À 7 000 HEURES	45 %	80 %
PROFIL STABLE Énergie soutirée > à 10 GWh et durée d'utilisation ≥ à 7 500 heures	50 %	85 %
PROFIL STABLE Énergie soutirée > 10 à GWh et durée d'utilisation ≥ à 8 000 heures	60 %	90 %
PROFIL ANTI-CYCLIQUE Énergie soutirée > à 20 GWh et taux d'utilisation en heures creuses ≥ à 44 %	45 %	80 %
PROFIL ANTI-CYCLIQUE ÉNERGIE SOUTIRÉE > À 20 GWH ET TAUX D'UTILISATION EN HEURES CREUSES ≥ À 48 %	50 %	85 %
PROFIL ANTI-CYCLIQUE Énergie soutirée > à 20 GWh et taux d'utilisation en heures creuses ≥ à 53 %	60 %	90 %
GRAND CONSOMMATEUR	45 %	80 %

Pour ce qui concerne la notion de « plateformes industrielles », elle est issue de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises du 29 mai 2019 (PACTE)¹, et du décret du 21 novembre 2019².

Ce dispositif offre la possibilité à plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) de se regrouper pour mutualiser la gestion de biens et de services, dès lors qu'elles conduisent des activités similaires ou complémentaires sur un territoire délimité et homogène (article L. 515-48 du code de l'environnement).

Les dispositions réglementaires prises au titre du code de l'environnement peuvent y être adaptées.

La liste des plateformes industrielles est fixée par arrêté du ministre chargé de ces installations.

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (art. 144).

² Décret n° 2019-1212 du 21 novembre 2019 relatif aux plateformes industrielles.

Cette inscription est subordonnée à la conclusion d'un contrat de plateforme, qui doit notamment déterminer les domaines de responsabilité qui font l'objet d'une gestion mutualisée et désigner un responsable de plateforme (article R. 515-117).

Jusqu'à une vingtaine de plateformes industrielles pourraient être créées à terme, selon les éléments chiffrés indiqués à votre rapporteure par le Gouvernement, même si aucune n'existe encore à ce jour, ce qui s'explique par le fait que le décret d'application a été pris en novembre dernier.

En l'état actuel du droit, **il n'existe pas d'articulation entre les dispositions du code de l'énergie**, applicables aux entreprises ou sites fortement émetteurs d'électricité, **et celles du code de l'environnement**, afférentes aux plateformes industrielles.

Dans le cas des plateformes industrielles, **plusieurs ICPE peuvent opter pour une gestion mutualisée de leur fourniture d'électricité dans le cadre d'un contrat de plateforme**.

Pour autant, **le statut d'entreprise fortement consommatrice d'électricité et la réduction du TURPE s'appliquent à chaque site pris isolément¹**, et non à l'ensemble des sites constituant la plateforme.

Dès lors, et comme le rappelle l'étude d'impact « *deux exploitants industriels (ou plus) situés au même endroit (sur une plateforme industrielle) et utilisant des moyens (lignes, THT, transformateurs) communs pour l'alimentation en électricité ne peuvent bénéficier de tarif préférentiel même s'ils dépassent à deux le seuil nécessaire* ».

II. Le dispositif envisagé – Une extension du bénéfice du statut d'entreprise fortement consommatrice d'électricité à un ensemble de sites de consommation situés sur une même plateforme industrielle

L'article 28 du projet de loi prévoit de permettre d'appliquer le bénéfice du statut d'entreprise fortement consommatrice d'électricité, au sens de l'article L. 351-1 du code de l'énergie, à un ensemble de sites de consommation situés sur une même plateforme industrielle, prévue à l'article L. 515-48 du code de l'environnement.

L'article prévoit de considérer cet ensemble de sites comme un seul, sous réserve du respect des conditions portant sur :

- le volume annuel de consommation ;
- le raccordement au réseau public d'électricité ;
- les contreparties en termes de performance énergétique ;

¹ Il faut cependant relever que peuvent être considérés comme des uniques sites de consommation les sites alimentés par un même poste d'entrée et appartenant à des entreprises dont le capital et les droits de vote sont détenus directement ou indirectement à au moins 50 % par le même actionnaire (art. D. 341-9 du code de l'énergie).

– la désignation d’une ou de plusieurs entités responsables vis-à-vis de l’autorité administrative.

Il est prévu que ces conditions soient fixées par voie réglementaire.

III. La position de la commission – Une prise en compte utile des plateformes industrielles dans l’application du bénéfice du statut d’entreprise fortement consommatrice d’électricité, qui appelle cependant à être davantage sécurisée juridiquement

La commission spéciale approuve, sur le principe, l’extension de l’application du statut d’entreprise fortement consommatrice d’électricité aux sites de consommation situés sur une même plateforme industrielle.

Cette évolution lui semble de nature à permettre une meilleure articulation entre les dispositions issues du code de l’énergie et celles découlant du code de l’environnement, dans un souci de simplification des normes applicables aux entreprises.

Cette dernière doit permettre de soutenir la compétitivité des entreprises fortement consommatrices d’électricité, notamment les secteurs de la métallurgie, de la chimie, de la papeterie et de la cimenterie.

Sur ce point, il faut indiquer que ces secteurs représentaient en 2018 58 % de la consommation électrique industrielle, soit 64 TWh, et 5 % de l’emploi salarié, selon l’Union française de l’électricité (UFE)¹.

La commission spéciale relève que les organisations professionnelles interrogées par votre rapporteure jugent positivement cette simplification.

Pour autant, la commission spéciale est vigilante sur les coûts induits par le nouveau dispositif pour les gestionnaires de réseau public d’électricité.

L’étude d’impact annexée au présent projet de loi évalue ainsi à 4 millions d’euros par an le coût du dispositif, si l’ensemble des sites présents sur les plateformes industrielles en bénéficiaient, précisant que ce montant doit être relativisé au regard du montant total du TURPE, soit 13,5 milliards en 2017.

La commission spéciale relève que ce montant doit plutôt être apprécié par rapport au niveau de la réduction du TURPE, évalué à 193 millions d’euros par an de 2017 à 2020 par la Commission de régulation de l’énergie (CRE) et à 166 millions d’euros en 2017 par la direction générale de l’énergie et du climat (DGEC)².

Au total, la mesure proposée pourrait donc représenter 2 à 2,5 % de la réduction de TURPE.

¹ *Observatoire de l’industrie électrique (OIE), « Les dispositifs de soutien aux industries électro-intensives », avril 2018, p. 2.*

² *Rapport n° 649 fait au nom de la mission sur les enjeux de la filière sidérurgiques dans la France du XXI^e siècle : opportunité de croissance et de développement, par Mme Valérie Létard, déposé le 9 juillet 2019, p. 175.*

Par ailleurs, **la commission spéciale s'interroge sur l'articulation du dispositif proposé avec le droit de l'Union européenne.**

Elle rappelle que le dispositif du TURPE fait actuellement l'objet de négociations avec la Commission européenne au regard des aides d'État.

Une mission d'information du Sénat a d'ailleurs récemment recommandé de « *défendre ces dispositifs et assurer la compatibilité juridique avec le droit de l'Union européenne* »¹.

Sollicité sur cet enjeu par votre rapporteure, le Gouvernement a confirmé que le dispositif de TURPE fait l'objet d'une enquête depuis 2017, sans procédure formelle à ce stade, et nécessitera sans doute d'être modifié pour ce qui concerne les catégories de bénéficiaires et les taux d'abattements.

Pour autant, **le Gouvernement considère que la question discutée avec la Commission européenne concerne les textes réglementaires, et non les dispositions législatives.**

Par ailleurs, **il estime que le nouveau dispositif est d'autant moins susceptible de poser de difficultés qu'il est fondé sur un unique critère lié au volume annuel de consommation d'électricité**².

Ce choix fait d'ailleurs suite à l'avis du Conseil d'État sur le présent projet de loi, qui a « *appelé l'attention du Gouvernement sur l'application des règles du droit de l'Union européenne relatives aux aides d'État* » et « *[proposé] d'écrire ces dispositions en ne mentionnant que le volume de consommation comme critère d'éligibilité au dispositif* ».

Enfin, **la commission spéciale observe que le dispositif proposé doit être ajusté sur un certain nombre de points.**

En premier lieu, **le dispositif ne donne aucune indication sur la personne à l'initiative de sa mise en œuvre.**

Or, cette initiative doit incomber aux responsables des sites situés au sein de la même plateforme, et non à l'autorité administrative.

Par ailleurs, l'application du dispositif ne saurait être imposée par un site de la plateforme industrielle à un autre.

C'est pourquoi il est utile de préciser que la demande d'application du dispositif intervient « *par accord entre les entreprises concernées* ».

Deuxièmement, **le dispositif comporte une ambiguïté sur le système de management de l'énergie.**

En effet, tel qu'il est rédigé, l'article pourrait conduire à ce qu'un seul système de management de l'énergie soit nécessairement appliqué aux différents sites à l'échelle de la plateforme industrielle.

¹ Ibidem, p. 183.

² Et non les autres critères tels que le rapport entre la consommation annuelle d'électricité et la valeur ajoutée produite, le degré d'exposition à la concurrence internationale ou les procédés industriels.

Or, il apparaît plus opportun de permettre aux sites constituant la plateforme d'instituer un ou plusieurs systèmes de management de l'énergie selon leur convenance, ce qui semble plus adapté à leur organisation *a fortiori* s'ils relèvent d'entreprises juridiquement séparées.

En effet, un site pourrait légitimement souhaiter conserver son propre système de management de l'énergie s'il en dispose déjà ou pour des raisons de confidentialité.

Cette souplesse mérite donc d'être prévue explicitement.

Interrogé sur cette question par votre rapporteure, le Gouvernement a indiqué que son intention était que le système de management de l'énergie puisse être institué à l'échelle de chaque site ou au niveau de la plateforme.

Troisièmement, **le dispositif ne fournit aucune précision sur des enjeux juridiques et financiers pourtant importants**, en l'espèce :

– les **modalités de répartition** de la réduction de TURPE entre les sites participant à la plateforme ;

– le **partage des responsabilités** en l'absence de mise en œuvre du système de management de l'énergie ou d'atteinte des objectifs de performance énergétique, l'autorité administrative pouvant retirer le bénéfice de la réduction de TURPE et prononcer une sanction pécuniaire.

Aussi est-il utile de préciser ici aussi que ces éléments seront déterminés « *par accord entre les entreprises concernées* », ce qui leur permettra d'en fixer les contours dans le cadre des « *contrats de plateforme* » prévus à l'article R. 515-117 du code de l'environnement.

Enfin, **la date d'entrée en vigueur du dispositif peut être davantage sécurisée.**

Il importe en effet de préciser que le nouveau dispositif s'applique à compter des demandes formulées par les entreprises aux gestionnaires de réseau public de distribution d'électricité pour 2021, de manière à éviter une application rétroactive pour cette année.

En effet, les réductions de TURPE pour l'année 2020 ont d'ores et déjà été calculées par ces gestionnaires, dans la mesure où les demandes des entreprises doivent leur être adressées avant le 30 novembre de l'année *n* pour une application l'année *n+1* (article D. 341-10 du code de l'énergie).

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **la commission spéciale a adopté trois amendements**, présentés par la rapporteure, **tendant :**

– à **préciser que la demande de l'application du dispositif et la répartition des responsabilités juridiques et financières** interviennent « *par accord entre les entreprises concernées* » (COM-140) ;

– à prévoir que la mise en œuvre du système de management de l'énergie et l'atteinte des objectifs de performance énergétique « peuvent incomber à chaque entreprise individuellement » (même amendement) ;

– à introduire une date d'application du dispositif « à compter des demandes faites par les entreprises auprès des gestionnaires publics de réseau d'électricité pour l'année 2021 » (COM-141) ;

– à procéder aux coordinations nécessaires à l'entrée en vigueur du dispositif (COM-142).

Par ailleurs, le choix a été fait de renvoyer à un décret en Conseil d'État dans un souci de sécurité juridique, compte tenu des implications juridiques et financières du dispositif, et par parallélisme avec les plateformes industrielles, dont les modalités de mise en œuvre ont été déterminées par un tel décret.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 29

Simplification de la justification et de la vérification du domicile déclaré pour la délivrance de certains titres (« Justif'Adresse »)

L'article 29 vise à généraliser l'expérimentation de l'interface « Justif'Adresse ».

Ce dispositif permettra de dispenser les usagers de fournir un justificatif de domicile lors de la demande de certains titres (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire ou certificat d'immatriculation), par recoupement automatique des données qu'ils ont déclarées auprès de fournisseurs de services (énergie, télécoms, etc.) ou d'autres services publics.

Relevant le bilan positif de l'expérimentation et approuvant une simplification bienvenue des procédures administratives, la commission spéciale a adopté cet article au bénéfice d'un amendement de précision renforçant la protection des données personnelles des usagers.

I. Le dispositif expérimental « Justif'Adresse » : une simplification bienvenue permettant de dispenser les usagers de fournir un justificatif de domicile pour obtenir certains documents officiels

La délivrance par l'État de certains documents officiels est subordonnée à la justification par le demandeur de son domicile, de sa résidence, ou de son adresse.

Le pouvoir réglementaire fixe la liste des pièces acceptées par l'administration comme justificatif et exige, selon les cas¹, la production d'un titre de propriété, d'une quittance de loyer, d'un avis d'imposition, d'un certificat de non-imposition, de factures d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone (y compris mobile) ou encore d'une attestation d'assurance du logement. Des dispositions spécifiques sont prévues pour les cas où le demandeur ne disposerait pas d'un domicile à son nom².

Afin de simplifier les démarches imposées aux usagers (souvent obligés de fournir des copies de factures pourtant déjà émises sous forme dématérialisée) **ainsi que les opérations de vérification effectuées par l'administration** (confrontée à des documents hétérogènes facilement falsifiables), **le législateur a autorisé un dispositif expérimental³ facultatif mis en place depuis début 2019 dans quatre départements.**

L'article 44 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance prévoit ainsi que **les entreprises participant à l'expérimentation doivent communiquer à l'administration les données à caractère personnel permettant de vérifier le domicile du demandeur.**

¹ La liste des documents acceptés comme justificatifs est précisée :

- pour la carte d'identité, par l'art. 2 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité ;
- pour le passeport, par l'art. 6 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports ;
- pour le permis de conduire, par l'art. 4 de l'arrêté du 23 décembre 2016 relatif à la justification de l'identité, du domicile, de la résidence normale et de la régularité du séjour pour l'obtention du permis de conduire ;
- et pour le certificat d'immatriculation, par le 2 de l'annexe IV de l'arrêté du 9 février 2009 relatif aux modalités d'immatriculation des véhicules.

² Personnes habitant chez un parent ou un proche, hébergées dans un hôtel ou une caravane, ou encore sans domicile fixe. Dans ce cas la justification se fait en combinant des attestations ou déclarations sur l'honneur et des justificatifs produits par la personne ou entité hébergeant.

³ L'art. 44 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance a prévu cette expérimentation dans les départements de l'Aube, du Nord, des Yvelines et du Val-d'Oise pour une durée de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi.

« Justif'Adresse » : caractéristiques et bilan de l'expérimentation

L'application informatique « Justif'Adresse » permet de dispenser l'utilisateur de produire un justificatif de domicile et de faciliter sa vérification : l'administration procède à une comparaison automatique de l'adresse déclarée avec celle déjà fournie par l'utilisateur à certaines entreprises dont il est client.

Le champ matériel, géographique et temporel de l'expérimentation

Facultative, la procédure a été mise en place dans les **départements de l'Aube, du Nord, des Yvelines et du Val-d'Oise**, courant **février 2019** pour la délivrance d'une **carte nationale d'identité**, d'un **passport** ou d'un **certificat d'immatriculation**, et à partir de **mai 2019** pour la délivrance d'un **permis de conduire**. Quatre entreprises, toutes fournisseurs d'énergie, ont participé à cette expérimentation¹ (Direct Energie, EDF, ENGIE et Gaz Tarif Réglementé), une convention définissant les modalités d'interrogation par l'administration de leurs bases de données clients.

L'expérimentation a pris fin le 10 février 2020. Néanmoins, selon les informations recueillies par votre rapporteure, un texte réglementaire interviendra très prochainement pour **assurer la continuité du dispositif sur une base volontaire** (un avenant prorogeant les conventions de partenariat avec les fournisseurs déjà liés à l'État).

Le fonctionnement du dispositif

Concrètement, lors de la téléprocédure de demande de titre, après que l'utilisateur concerné s'est connecté sur le site internet de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), il lui est demandé de renseigner son état civil et l'adresse précise de son domicile, puis de sélectionner le fournisseur d'un service attaché à son domicile. L'administration procède alors directement à une interrogation des données enregistrées auprès de l'entreprise indiquée et à une comparaison automatisée entre l'adresse déclarée et l'adresse connue par le fournisseur.

Un bilan positif dont le Parlement mérite d'être convenablement informé

Au terme des douze mois de fonctionnement du dispositif, 337 962 personnes ont utilisé Justif'Adresse dans le cadre d'une téléprocédure de demande de titre, et **186 655 ont pu valider leur adresse**.

Votre rapporteure regrette que le Gouvernement n'ait pas officiellement remis au Parlement le rapport d'évaluation de l'expérimentation avant le dépôt du présent projet de loi sur le Bureau du Sénat (d'autant que cette obligation figurait expressément, à l'initiative du Sénat, dans la loi pour un État au service d'une société de confiance...)

S'étant fait communiquer ce document, votre rapporteure en salue le sérieux et estime que ses résultats démontrent l'efficacité du dispositif expérimenté (la proportion d'adresses validées avec Justif'Adresse a progressé au cours de la mise en œuvre et dépasse 50 % ; les problèmes techniques rencontrés au cours de l'expérimentation ont pu être corrigés rapidement ; les retours d'expérience des usagers comme des agents instructeurs sont positifs ; les garanties pour les droits des personnes et la protection des données personnelles semblent robustes).

Source : commission spéciale

¹ Arrêté du 4 février 2019 fixant la liste des fournisseurs d'un bien ou d'un service qui communiquent à l'administration les informations permettant de vérifier le domicile déclaré lors d'une demande de carte nationale d'identité, de passeport ou de certificat d'immatriculation d'un véhicule.

II. La généralisation envisagée : plus qu'une pérennisation de l'expérimentation, un cadre commun pour servir de fondement juridique à d'autres dispositifs de vérification automatisée du domicile

Le présent article vise à généraliser l'expérimentation du dispositif « Justif'Adresse », qui serait ainsi pérennisé et étendu à l'ensemble du territoire national.

Il reprend l'obligation pour les entreprises qui fournissent un bien ou un service attaché au domicile du demandeur de répondre aux sollicitations de l'administration et de lui communiquer les données à caractère personnel dont elles disposent permettant de vérifier le domicile déclaré.

Suivant les suggestions du Conseil d'État, **la rédaction proposée pour cet article a une portée juridique plus large** que celle ayant servi de base juridique à l'expérimentation :

– elle autorise l'utilisation du dispositif de vérification automatique de l'adresse du demandeur **pour la délivrance de tous types de titres ou autorisations nécessitant de justifier d'un domicile** (au-delà donc des quatre seuls documents concernés par l'expérimentation - carte d'identité, passeport, permis de conduire, carte grise), dans des conditions précisées, au cas par cas, par voie réglementaire ;

– et elle étend le champ des acteurs soumis à l'obligation de coopération en y **incluant également les services publics** n'ayant pas la qualité de fournisseurs de biens ou de services (interrogé sur les organismes potentiellement concernés, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteure étudier la possibilité que les données de domiciliation contenues dans certaines bases de la Direction générale des Finances publiques - déclarations fiscales des particuliers - soient utilisées à terme).

Enfin, par une disposition expresse, l'application du dispositif est rendue possible, pour la délivrance des titres et autorisations qui relèvent de l'État et de ses établissements, dans les collectivités ultramarines soumises au principe de spécialité : Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et îles Wallis-et-Futuna.

III. La position de la commission spéciale : autoriser la généralisation d'un dispositif bienvenu de simplification

Selon l'étude d'impact du projet de loi, **plus de 20 millions de titres délivrés par an seraient potentiellement concernés par la généralisation du dispositif** (pour s'en tenir aux quatre documents dont la délivrance était dans le champ de l'expérimentation).

Relevant le bilan positif de l'expérimentation et approuvant une simplification bienvenue des procédures administratives, la commission spéciale a accepté sa généralisation, tout en notant que l'utilisation du

dispositif resterait bien toujours facultative pour les usagers (qui conservent la possibilité de justifier de leur domicile en produisant comme avant les pièces requises directement auprès de l'administration).

Votre rapporteure attire néanmoins l'attention du Gouvernement sur les coûts induits pour les entreprises concernées par l'obligation de coopérer avec l'État pour lui permettre de valider les adresses des usagers. En particulier, les opérateurs télécom, qu'il est envisagé d'intégrer en priorité au dispositif, lui ont fait part de leurs craintes concernant l'absence de compensation financière des investissements nécessaires à l'adaptation et à l'interconnexion de leurs systèmes informatiques.

À l'initiative de sa rapporteure, la commission spéciale a adopté un **amendement COM-121 de précision**, rappelant l'exigence de protection des données personnelles des usagers qui incombe à l'État lors de l'interconnexion avec les fournisseurs de services. Il reprend une mention qui figurait expressément dans les dispositions législatives ayant autorisé l'expérimentation.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 30

**Suppression de la déchéance en cas de condamnation pénale
du délégataire de service public de délégation d'eau potable**

Cet article vise à supprimer une procédure inusitée de déchéance, prononcée par le ministre de la santé, d'un délégataire de service public de production ou de distribution d'eau potable.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Une procédure de déchéance du délégataire condamné pour violation des règles de sécurité sanitaire de l'eau potable

Aux termes de l'article L. 1321-6 du code de la santé publique (CSP), le ministre de la santé peut prononcer la déchéance d'un délégataire responsable de la production ou de la distribution au public d'eau potable qui serait condamné pour avoir méconnu ses obligations en matière de sécurité sanitaire.

II. Un article qui vise à abroger les dispositions relatives à la déchéance du délégataire

L'article 30 du projet de loi abroge l'article L. 1321-6 du CSP.

III. Un article adopté sans modification par la commission spéciale

L'étude d'impact indique que la procédure de déchéance d'un service public de production ou de distribution d'eau potable n'est plus utilisée depuis les années 1930.

Par ailleurs, il ne semble pas utile de conserver une procédure faisant intervenir le ministre de la santé alors que les contrats de délégation de service public prévoient des stipulations permettant de mettre fin à la délégation en cas de méconnaissance par le co-contractant de ses obligations.

La commission ne voit donc pas d'obstacle à la suppression de cette disposition.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 31

Suppression de l'agrément national délivré aux organismes de tourisme social et familial (TSF)

Article examiné dans le cadre de la législation en commission

Cet article vise à abroger l'agrément national délivré aux organismes de tourisme social et familial (TSF).

Cet agrément est progressivement tombé en désuétude : il n'est plus attribué depuis 2010, la commission en charge de son examen a été abrogée en 2013 et les derniers agréments sont devenus caducs en 2015.

Le constat de l'obsolescence du dispositif étant partagé par les professionnels interrogés, et l'abrogation n'ayant pas incidence juridique ou financière selon le Gouvernement, la commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – Un agrément national relatif au tourisme familial et social ayant perdu sa portée pratique en 2015

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998¹ a consacré comme objectif national « *l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs* », dont la réalisation « *passé également par le développement des structures touristiques à caractère social et familial* ».

Dans ce contexte, depuis une ordonnance du 20 décembre 2004², l'article L. 412-1 du code du tourisme dispose que « *l'État détermine et met en œuvre les procédures d'agrément des organismes concourant au tourisme social, selon des modalités définies par décret* ».

Cet agrément résulte de la fusion de deux dispositifs antérieurs : l'agrément des villages de vacances à but non lucratif³, relevant du ministre chargé du tourisme, et l'agrément des maisons familiales de vacances⁴, de la compétence du ministre chargé des affaires sociales.

Selon les articles R. 412-1 à 412-7 du même code, **cet agrément peut être délivré, pour une durée de 5 ans, par le ministre chargé du tourisme aux associations ou mutuelles ayant des activités dans le domaine du tourisme social et familial**⁵ sous réserve notamment :

– d'un **statut** garantissant une gestion désintéressée et des règles de bon fonctionnement démocratique ;

– de la mise en œuvre, dans les établissements classés « *tourisme* » ou « *maison familiale de vacances* », d'une **politique d'accueil**⁶ favorisant la mixité sociale⁷ et proposant des tarifs adaptés.

L'agrément précité a perdu sa portée pratique.

D'une part, **cet agrément ne bénéficie plus à aucun organisme.**

Selon l'étude d'impact annexée du présent projet de loi, si des agréments ont bien été délivrés à 14 organismes – regroupant 900 structures – jusqu'en 2010, ils sont depuis lors devenus caducs.

Cette étude d'impact précise que, de 2011 à 2012, des travaux ont été conduits sans succès pour permettre à davantage d'opérateurs d'être reconnus comme des parties prenantes du droit aux vacances.

¹ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (art. 140).

² Ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme.

³ Arrêté du 27 mars 1969 relatif à l'agrément des villages vacances à but non lucratif.

⁴ Arrêté du 23 novembre 1990 relatif à l'agrément des maisons familiales de vacances.

⁵ Et, plus largement, aux fédérations ou unions d'associations ou de mutuelles.

⁶ Des familles avec des enfants scolarisés, personnes bénéficiant d'aides sociales ou de chèques vacances, familles en difficulté ou personnes en situation d'exclusion, personnes handicapées.

⁷ Sont également prises en compte l'animation sportive, ludique et culturelle et la contribution au développement du tourisme local.

Dans ce contexte, le Gouvernement n'estime pas utile de maintenir le dispositif, « *aucun élément ne confirmant sa valeur ajoutée réelle en termes d'avantages financiers* ».

D'autre part, **la commission nationale d'agrément**, intervenant dans sa délivrance, **a été abrogée par un décret du 23 mai 2013¹**.

Cependant, contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs du projet de loi, cette commission n'était pas chargée de « *délivrer* » l'agrément mais simplement d'examiner la demande et d'émettre un avis.

La décision de délivrance, qui relève du ministre chargé du tourisme, est toujours en vigueur à l'article R. 412-3 du code du tourisme.

Il n'est donc pas exact d'indiquer que les dispositions du code du tourisme relative à l'agrément TSF n'ont plus de « *valeur juridique* ».

II. Le dispositif envisagé - Une abrogation du fondement législatif de l'agrément TSF

L'article 31 du projet de loi prévoit d'abroger la section 1 du chapitre II du titre I^{er} du livre IV du code du tourisme afférente à l'« *agrément national délivré à des organismes de tourisme social et familial* ».

Par coordination, il abroge l'article L. 443-1 du même code, qui porte sur l'application de ce dispositif à Mayotte.

III. La position de la commission - Un toilettage justifié du code du tourisme qui ne doit conduire pas le Gouvernement à abaisser le niveau d'ambition en faveur du tourisme social et familial

La commission spéciale prend acte de l'abrogation de l'agrément TSF.

Elle constate que cette évolution législative entérine un état de fait, ce dispositif étant progressivement tombé en désuétude avec l'arrêt de sa délivrance en 2010, l'abrogation de la commission en 2013 et l'extinction des derniers agréments en 2015.

Au demeurant, le constat de l'obsolescence du dispositif est partagé par l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT), dans ses éléments de réponse aux questions de votre rapporteure.

La commission spéciale observe que, selon l'étude d'impact, cette abrogation n'est pas susceptible d'avoir d'effets de bord puisque ces agréments, d'une part, sont tous devenus caducs en 2015 et, d'autre part, n'ouvraient droit à « *aucune subvention* » ni « *exonération de charges* ».

¹ Décret n° 2013-420 du 23 mai 2013 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif et modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif (art. 57).

À la demande de votre rapporteure, le Gouvernement a précisé que l'abrogation de l'agrément n'entraîne aucune implication sur :

- les aides à la pierre, allouées par les collectivités territoriales ou l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) ;
- les aides aux vacances¹, accordées par les caisses d'allocations familiales (CAF) dans le cadre du programme vacances agréées (VACAF) ;
- la convention collective de tourisme social et familial.

En outre, **la commission spéciale constate que l'agrément TSF présente des difficultés intrinsèques.**

Tout d'abord, l'agrément n'avait été délivré qu'à un très faible nombre d'organismes – environ 900 établissements et 120 000 lits² –, alors que le secteur du tourisme social et familial représente près du double - environ 1 600 établissements et 250 000 lits³.

Par ailleurs, les organismes de tourisme social et familial ne sont pas les seuls acteurs de l'égal accès aux vacances et aux loisirs qui, en dehors des associations et mutuelles, peut également être promu par des sociétés.

La commission spéciale relève que d'autres dispositifs institués par l'État permettent d'identifier les structures d'accueil concourant au tourisme social et familial.

Peuvent être cités à titre non exhaustif :

- les agréments liés à l'accueil de certains publics (agrément de jeunesse et éducation populaire, agrément des associations sportives, agrément Vacances adaptées organisés, agrément de l'éducation nationale, agrément de protection maternelle et infantile) ;
- les labels de sites touristiques (Tourisme et handicap, Famille Plus) ;
- les prestations d'aides aux loisirs (les chèques-vacances).

Au-delà de l'abrogation de l'agrément TSF la commission spéciale appelle le Gouvernement à mettre tout en œuvre pour soutenir le secteur du tourisme social et familial.

Ce secteur est tout à fait essentiel : il présente des bénéfices à la fois socio-culturels, en contribuant à l'accès au tourisme et aux loisirs, et économiques, en générant des activités dans les zones rurales en particulier sur les littoraux et en montagne.

Les éléments chiffrés récemment publiés par l'UNAT⁴ illustrent les retombées du tourisme social et familial sur nos territoires.

¹ Aide aux vacances familiales, aide aux vacances sociales, aides aux vacances enfants.

² Selon les chiffres publiés par le Gouvernement en 2012.

³ Selon les chiffres indiqués par le Gouvernement en 2019.

⁴ Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT), *Les chiffres-clés du tourisme social et solidaire 2019*, p. 2 à 5.

En 2018, ce secteur a généré un chiffre d'affaires de 1,1 milliard d'euros et 19,3 millions de nuitées, avec l'accueil de 5,3 millions de vacanciers dans 1 600 établissements. En outre, ce secteur représente 12 500 équivalents temps plein (ETP) et 63 millions d'investissements.

Afin de soutenir ce secteur, l'UNAT a indiqué à votre rapporteure son souhait que le Gouvernement institue une « *reconnaissance particulière* ».

Interrogé à ce sujet, le Gouvernement a précisé qu'il n'envisage pas à ce stade de remplacer l'agrément par un dispositif plus souple, tel qu'un label ; la commission spéciale juge pourtant essentiel qu'il expertise cette éventualité.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 32

Suppression des registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile

Cet article vise à supprimer les registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile, devenus obsolètes. Hormis un amendement de coordination, la commission n'a pas apporté de modification au dispositif proposé.

La commission a adopté cet article avec un amendement rédactionnel, sans modifier le fond de l'article.

I. Des registres du personnel navigant peu utiles et devenus obsolètes

Les **registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile** sont régis par les articles L. 6521-2 et L. 6521-3 du code des transports. Selon les dispositions de l'article L. 6521-2, l'inscription aux registres **conditionne l'obtention du statut** de personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile, pour les fonctions mentionnées à l'article L. 6521-1 du même code¹. L'article L. 6521-2 précise par ailleurs que

¹ L'art. L. 6521-1 définit le personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile. Il précise ainsi que le personnel navigant professionnel exerce « de façon habituelle et principale, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, dans un but lucratif ou contre rémunération » une des fonctions listées par l'art. : « 1° Commandement et conduite des aéronefs ; 2° Service à bord des moteurs, machines et instruments divers nécessaires à la navigation de l'aéronef ; 3° Service à bord des autres matériels montés sur aéronefs, notamment les appareils météorologiques ou destinés au travail agricole et les appareils destinés à la manœuvre des parachutes ; 4° Services complémentaires de bord comprenant, notamment, le personnel

l'inscription aux registres n'est possible que pour le personnel détenant un **titre aéronautique en état de validité**. Enfin, l'article L. 6521-3 dispose que le candidat à l'inscription aux registres « *ne doit pas avoir au bulletin n° 2 de son casier judiciaire des mentions incompatibles avec l'exercice des fonctions auxquelles il postule* ».

Selon l'étude d'impact du projet de loi, les **registres ont perdu, depuis leur création, toute utilité pratique**. À l'origine établis pour faciliter la mobilisation militaire, ils ont par la suite été maintenus et utilisés pour l'affiliation à la caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC). **L'affiliation à ce régime de protection sociale et de retraite complémentaire** n'est depuis plus conditionnée à l'inscription aux registres, qui ont alors cessé d'être de réels registres professionnels au sens du code du travail et de la sécurité sociale.

L'étude d'impact rappelle également que les **registres** sont devenus **obsoletes** du fait des évolutions récentes des activités du secteur et des textes. De **nouvelles professions** créées par la réglementation européenne et ne nécessitant pas de titres aéronautiques (ex. membres d'équipage technique en secours médical d'urgence hélicoptère SMUH) ne sont, par exemple, pas prises en compte par les registres.

II. La suppression des registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile

Le présent article **supprime les registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile**, en abrogeant les articles L. 6521-2 et L. 6521-3 du code des transports.

Il **remplace** en conséquence¹ les **quatre catégories de fonctions** précédemment listées dans l'article L. 6521-1 du même code par **une unique fonction de personnel navigant**. La reconnaissance de cette fonction dépend désormais de **deux conditions alternatives** : le personnel doit être titulaire d'un titre aéronautique en état de validité ou relever des règlements européens applicables aux personnels navigants.

L'article apporte enfin des **ajustements rédactionnels**² en cohérence avec les modifications précitées, et prévoit l'application de ces dispositions en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, et à Wallis-et-Futuna³.

navigant commercial du transport aérien ». *Certaines fonctions, auparavant listées dans l'article et ayant disparu (ex. photographe navigant), avaient en conséquence été supprimées par l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015.*

¹ Ces quatre catégories étaient en effet uniquement justifiées par l'existence des registres.

² Aux art. L. 6521-4, L. 6521-5, L. 6524-1, L. 6524-6 et L. 6527-1.

³ Respectivement aux art. L. 6765-1, L. 6775-1 et L. 6785-1.

III. La suppression des registres, simplification bienvenue pour les acteurs du secteur

Votre rapporteure constate qu'en dépit de leur absence d'utilité pratique manifeste et de leur obsolescence, l'entretien des registres continue de constituer une **lourdeur administrative** pour les acteurs du secteur, et notamment pour les compagnies aériennes. La suppression des registres constitue donc une **mesure de simplification bienvenue**.

Sans apporter de modification de fond au dispositif, la commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-122, à son initiative**.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

TITRE IV

DIVERSES DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION

Article 33

Habilitation à légiférer par ordonnance pour modifier certaines règles applicables aux personnels des chambres d'agriculture et de l'Office national des forêts (ONF) ainsi que le conseil d'administration de ce dernier

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier les règles applicables aux personnels des chambres d'agriculture et de l'Office national des forêts (ONF) ainsi que le conseil d'administration de ce dernier.

Réservée par principe sur le recours aux ordonnances, la commission spéciale a souhaité encadrer strictement le champ des habilitations, en adoptant sept amendements :

– pour ce qui concerne le personnel de l'ONF, elle a adopté un amendement encadrant les missions de police qui pourront être confiées à des agents de droit privé : cet amendement, d'une part, exige que ces agents soient assermentés et commissionnés à cet effet, d'autre part, circonscrit les missions de police à la constatation des infractions en excluant explicitement leur recherche et, enfin, précise la nature - en l'espèce forestière - des infractions ;

– s'agissant du conseil d'administration de cet établissement, considérant que son éventuel resserrement ne saurait avoir pour effet d'en exclure les communes forestières, la commission spéciale a adopté un amendement garantissant la présence de l'ensemble des collectivités territoriales en son sein ; en outre, elle a détaché la disposition de l'habilitation prévoyant l'institution d'un comité d'audit, qui pourra être introduite directement dans la loi ;

– quant au personnel des chambres d'agriculture, la commission a adopté un amendement préservant l'autonomie administrative dont bénéficie le réseau ainsi que le maintien de l'organisation et des missions actuelles des établissements infranationaux qui le composent ;

– enfin, sur le plan de la méthode, considérant qu'une réforme ne peut aboutir sans l'implication des parties prenantes, la commission a prévu que les représentants des organisations représentatives de salariés et, le cas échéant, des employeurs ou des collectivités territoriales, soient associés à l'élaboration des ordonnances ; elle a d'ailleurs spécifié que le Gouvernement en rende compte au Parlement à l'occasion du dépôt du projet de loi de ratification.

I. La situation actuelle - des conditions d'emploi spécifiques à l'Office national des forêts (ONF) et aux chambres d'agriculture qui ont toutefois fait l'objet de travaux de réflexion et d'évolutions législatives

A. L'Office national des forêts (ONF)

Créé par une loi du 23 décembre 1964¹, **l'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)** placé sous la tutelle des ministres chargés de la forêt et de l'environnement.

Budgétairement, le choix de recourir au statut d'EPIC était justifié par la volonté de faire clairement apparaître les recettes et les dépenses relatives à la gestion des forêts publiques françaises. Juridiquement, le caractère industriel et commercial impose en principe de recourir à du personnel de droit privé.

Or, contrairement au droit commun des EPIC², le personnel de l'ONF relève principalement du statut de la fonction publique.

L'article L. 222-6 du code forestier dispose ainsi que les agents de l'ONF sont régis par des statuts particuliers pris en application de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983³ et de la loi portant dispositions statutaires de la fonction publique d'État du 11 janvier 1984⁴.

En 2014, les agents fonctionnaires de l'ONF appartenaient à neuf corps de toute catégorie (A, B, C) de nature technique ou administrative ; les effectifs relevaient majoritairement de la catégorie B et aux trois-quarts d'un cadre technique en 2014⁵.

Pour autant, la possibilité de recourir des agents contractuels de droit public ou privé a été reconnue à l'ONF.

Depuis la loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique du 12 mars 2012⁶, **le directeur général de l'établissement peut recruter des agents contractuels de droit public pour l'exercice de fonctions ne participant pas à ses missions de service public industriel et commercial,**

¹ Loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 créant l'office national des forêts.

² La jurisprudence administrative a consacré l'application du droit privé au personnel d'un service public industriel et commercial (Tribunal des conflits, 4 juillet 1991, Mme Pillard), à l'exception de du chef d'établissement et de l'agent comptable (Conseil d'État, 26 janvier 1923, de Robert Lafrégeyre ; 8 mars 1957, Jalenques de Labeau ; Tribunal des conflits, 4 juillet 1991, Mme Pillard).

³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁴ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État.

⁵ Cour des comptes, rapport particulier Office national des forêts : exercices 2009 à 2012, juin 2014, p. 35.

⁶ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (art. 12).

dans les conditions prévues par la loi du 11 janvier 1984 précitée (article L. 222-7 du même code).

Un décret du 30 décembre 2005¹ est venu préciser que l'ONF peut :

– d'une part, « avoir recours à des personnels contractuels de droit public², pour l'exercice de fonctions participant à ses missions de service public administratif » (article 2) ;

– d'autre part, « pour l'exercice de fonctions participant à des missions autres que celles de service public administratif [...] employer des salariés de droit privé dans les conditions prévues par le code du travail » (article 3).

Au total, les effectifs de l'ONF étaient à 57 % sous statut public et à 43 % sous statut privé en 2018³ ; de plus, les fonctionnaires représentaient 66 % de la masse salariale totale⁴.

À la diversité du personnel de l'ONF correspond une diversité de ses missions.

L'établissement a ainsi notamment pour attributions la gestion des forêts domaniales, la mise en œuvre du régime forestier⁵ dans les forêts des collectivités territoriales, la réalisation de missions d'intérêt général (MIG) pour le compte de l'État ou des collectivités territoriales ainsi que la conduite de prestations de services à destination des collectivités territoriales, des entreprises ou des particuliers.

L'article L. 221-3 du code forestier prévoit qu'un contrat pluriannuel passé entre l'État et l'ONF détermine « les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État ».

Selon la convention d'objectifs et de performance 2016-2020, ces MIG sont notamment la protection et la stabilisation des dunes, la restauration des terrains de montagne, la prévention des risques naturels, la défense des forêts contre les incendies et la biodiversité⁶.

Parmi les missions de l'ONF figurent la recherche et la constatation des infractions forestières : l'article L. 161-4 prévoit qu'elles sont exercées par « les agents en service de l'Office national des forêts commissionnés à raison de leurs compétences et assermentés à cet effet ».

¹ Décret n° 2005-1779 du 30 décembre 2005 pris pour l'application de l'art. L. 122-4 du code forestier.

² Pour une durée déterminée ou indéterminée.

³ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD), Inspection générale de l'administration (IGA), Inspection générale des finances (IGF), Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office national des forêts (ONF). Proposition de pistes d'évolution, juillet 2019, p. 20.

⁴ Ibidem, Annexe I, p. 27.

⁵ C'est-à-dire l'ensemble des règles législatives et réglementaires spéciales applicables à la gestion, l'exploitation et la police des forêts.

⁶ Ibidem, Annexe I, p. 16.

Le **tableau**¹ suivant précise les missions de police pouvant être exercées par les agents qui relèvent, outre du code forestier, des codes de l'environnement, de l'urbanisme, de la santé publique et de la route.

Code forestier, code pénal et code général des collectivités territoriales²	Infractions forestières ; infractions en matière de défense des forêts contre l'incendie ; dépôt d'ordures, de déchets et d'épaves ; incendie de forêt volontaire et involontaire ; infractions aux arrêtés pris par les maires (en vue de faire cesser un péril grave et imminent, en matière de divagation d'animaux malfaisants ou féroces, réglementant l'arrêt et le stationnement de caravanes et de camping-cars)
Code de l'environnement	Police de l'eau et des milieux aquatiques ; protection des sites classés et inscrits ; circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels ; biodiversité, patrimoine naturel protégé et site natura 2000 ; police de la chasse ; police pêche en eau douce ; traitement des déchets ; protection des terrains du conservatoire du littoral ; parcs nationaux ; réserves naturelles ; publicité dans les espaces naturels
Code de l'urbanisme	Protection des espaces boisés classés
Code de la santé publique	Protection des captages d'eau potable
Code de la route³	Contraventions au code de la route ; entrave à la circulation ; atteinte involontaire à l'intégrité de la personne ; atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité d'un animal ; défaut d'affichage du certificat d'assurance

Sur le plan de la gouvernance, l'ONF est administré par un conseil d'administration.

Selon l'article L. 222-1 du code forestier, ce conseil d'administration, dont la composition est fixée par décret, comprend des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des personnels ainsi que « *des personnalités choisies en raison de leur compétence particulière dans le domaine professionnel, technique, économique, scientifique, social, cynégétique ou de la protection de la nature* ».

¹ Source : Office national des forêts (ONF).

² Sont considérées comme des infractions forestières des infractions prévues par le code pénal (dépôt d'ordures, de déchets et d'épaves, incendie de forêts volontaire et involontaire) et le code général des collectivités territoriales (infractions aux arrêtés pris par les maires) lorsqu'elles sont commises dans les forêts et les bois.

³ Sur les voies forestières ouvertes à la circulation.

L'article D. 222-1 du même code a précisé les 30 membres de ce conseil d'administration :

- 12 représentants de l'État¹ ;
- 7 représentants des personnels² ;
- 11 autres personnalités³.

Le fonctionnement de l'ONF a fait l'objet de nombreux travaux de contrôle parlementaires.

Le **Sénat** a régulièrement rappelé ses difficultés de gestion.

Dès 2009, un rapport d'information de la commission des finances a appelé « *une adaptation rapide de la fonction ressources humaines de l'Office* », relevant sa gestion lourde et coûteuse, imputable notamment à la distinction entre agents publics et privés et la coexistence de nombreux statuts⁴.

Plus récemment, un rapport d'information de la commission des affaires économiques a préconisé de « *redéfinir les missions de l'ONF en distinguant, d'une part, ses activités régaliennes [...] et, d'autre part, ses activités concurrentielles* » afin « *d'identifier avec exactitude les prestations relevant du régime forestier* » et « *de préciser les missions des agents* »⁵.

De son côté, l'**Assemblée nationale** s'est aussi emparée de cet enjeu, un rapport d'information de sa commission des affaires économiques appelant à « *redéfinir le rôle de l'ONF* »⁶.

Dans ce contexte, **le Gouvernement a engagé une réflexion sur une évolution structurelle de l'établissement.**

En juillet dernier, une **mission interministérielle** a ainsi préconisé dans un rapport de « *donner à l'ONF la maîtrise de sa politique de ressources humaines [...] en supprimant son statut "d'EPIC dérogatoire"* »⁷.

¹ Des Premier ministre et ministres chargés des forêts, du budget, de l'industrie, de l'environnement, de l'aménagement, de l'intérieur et des outre-mer.

² Des personnels de droit public, de droit privé et d'encadrement.

³ Un conseiller régional, des personnes publiques propriétaires de forêts relevant du régime forestier, des personnalités choisies parmi le Conseil d'État, la Cour des comptes ou l'Inspection générale des finances, des personnalités choisies en raison de leurs compétences particulières.

⁴ Rapport d'information n° 54 (2009-2010) de M. Joël Bourdin, fait au nom de la commission des finances, L'ONF à la croisée des chemins, déposé le 21 octobre 2009, p. 13.

⁵ Rapport d'information n° 563 (2018-2019) de Mme Anne-Catherine Loisier, fait au nom de la commission des affaires économiques, Une nouvelle stratégie pour l'office national des forêts et les forêts françaises, déposé le 12 juin 2019, p. 49.

⁶ Rapport d'information n° 3131 déposé par la commission des affaires économiques pour une meilleure valorisation économique de la filière bois-forêt en France et présenté par Mme Pascale Got et M. Damien Abad, députés, enregistré le 14 octobre 2015, p. 67.

⁷ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD), Inspection générale de l'administration (IGA), Inspection générale des finances (IGF), Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office national des forêts (ONF). Proposition de pistes d'évolution, juillet 2019, p. 31.

À cette fin, elle a suggéré que :

- les agents fonctionnaires n’y soient plus placés en position normale d’activité mais en situation de détachement notamment ;
- les agents de droit privé occupant des fonctions de technicien forestier territorial disposent de pouvoirs de police administrative et judiciaire.

Par ailleurs, ce même rapport a plaidé pour « *revoir la gouvernance pour redonner des marges de manœuvre au management de l’Office* ».

Dans cette perspective, l’institution d’un conseil d’administration de 12 membres, « *n’ayant pas de conflit d’intérêt avec l’établissement* » et doté d’un comité d’audit, a été évoquée.

Le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre des recommandations de cette mission dans le cadre d’un « **plan de transformation** [...] *sur 5 ans afin d’améliorer la performance de l’établissement et accélérer la rationalisation des fonctions supports* »¹ ; il est notamment attendu « *une gestion des ressources humaines réformée et modernisée* » et « *un conseil d’administration resserré* ».

Enfin, une **mission de 6 mois sur la filière bois** a en outre été confiée le 7 novembre dernier à la députée Anne-Laure Cattelot par la ministre chargée de l’écologie : cette dernière a indiqué que la parlementaire « *aura à faire des propositions à la hauteur des enjeux que représente la forêt* », précisant que « *l’ONF a un rôle central à jouer dans l’adaptation de la forêt* »².

B. Les chambres d’agriculture

D’après l’article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime, le « **réseau des chambres d’agriculture** » **comprend les chambres départementales, régionales, interdépartementales, interrégionales et de région ainsi que leur assemblée permanente : Chambre d’agriculture France.**

Ce sont des établissements publics placés sous la tutelle du ministre chargé de l’agriculture et administrés par des élus.

Leurs missions sont d’améliorer la performance des exploitations et des filières, d’accompagner la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs, de représenter les intérêts de l’agriculture auprès des pouvoirs publics et de contribuer au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles.

¹ Réponse publiée le 15 octobre 2019 à la question n° 22978 de M. Patrick Hetzel, Député du Bas-Rhin : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-22978QE.htm>

² L’intervention de la ministre de la transition écologique et solidaire Mme Élisabeth Borne est disponible ici : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/intervention-delisabeth-borne-suite-au-conseil-defense-ecologique>

Depuis la loi relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres du 10 décembre 1952¹, **le personnel des chambres d'agriculture** – tout comme ceux des chambres de commerce et de métiers – **relève d'un statut propre établi par une commission paritaire² désignée par leur ministre de tutelle** (article 2).

Cette autonomie du droit applicable aux chambres d'agriculture a été confortée par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999³, **qui a appliqué les décisions de la commission à l'ensemble du personnel**, et non plus au seul personnel administratif (article L. 514-3 du même code).

Elle a été rappelée par le Conseil d'État qui, dans sa jurisprudence⁴, a indiqué que les dispositions du code du travail n'étaient pas applicables aux personnels administratifs des chambres d'agriculture.

C. Cependant, quelques initiatives législatives ont eu pour objet de rapprocher le statut précité du droit du travail.

D'une part, **la loi d'orientation agricole évoquée plus haut⁵ a institué une commission nationale de concertation et de proposition** : elle est chargée d'examiner toutes les questions relatives aux conditions d'emploi, de travail et de garanties sociales des personnels des chambres d'agriculture, le cas échéant (article L. 514-3 du même code).

Cette commission doit engager régulièrement des négociations « *pour favoriser l'adaptation et l'évolution du statut* » et peut faire toute proposition à la commission paritaire.

Un décret du 18 mai 2015⁶ l'a d'ailleurs chargée de s'assurer, dans un délai de cinq ans, de la cohérence des dispositions du statut du personnel avec celles du code du travail⁷.

D'autre part, **la loi relative à la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013⁸ a prévu la remise par le Gouvernement d'un rapport⁹ sur**

¹ Loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers.

² Comprenant un représentant du ministère de tutelle, six présidents de chambres et six représentants du personnel.

³ Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole (art. 46).

⁴ Voir par exemple : Conseil d'État, 7^e sous-section jugeant seule, 18/12/2012, 356673.

⁵ Complétée par le décret n° 99-939 du 4 novembre 1999.

⁶ Décret n° 2015-549 du 18 mai 2015 relatif à la Commission nationale de concertation et de proposition du réseau des chambres d'agriculture (art. 2).

⁷ En matière de contrats à durée déterminée (CEE), de congés spécifiques, de procédures de licenciement et de suppression de poste, de santé et de sécurité au travail, de sanctions disciplinaires et de procédures applicables et de fonctionnement et attributions des institutions représentatives du personnel.

⁸ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi (art. 26).

⁹ Commissariat général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Rapport relatif à l'articulation entre le code du travail et le statut du personnel des chambres d'agriculture, janvier 2014.

l'articulation entre le droit du travail et le statut des personnels des chambres consulaires.

S'agissant des chambres d'agriculture, ce rapport a fait le constat :

– d'une bipartition des personnels entre catégories publique et privée (32 % des personnels relevant du droit public)¹ ;

– du caractère « *plutôt avantageux* » du statut en regard de la législation sociale générale (5 % des dispositions se situant en retrait)².

Pour autant, il n'appelait pas à l'époque à modifier le statut du personnel des chambres d'agriculture dans le cadre de la loi dite « d'avenir pour l'agriculture »³, considérant qu'une réforme législative impliquerait de modifier le cadre commun aux chambres consulaires⁴.

II. Le dispositif envisagé - Une habilitation à légiférer par ordonnance de 18 mois visant, d'une part, à élargir les possibilités de recrutement d'agents contractuels de droit privé par l'Office national des forêts (ONF) et à modifier son conseil d'administration et, d'autre part, à rapprocher les règles applicables aux personnels des chambres d'agriculture de celles prévues par le code du travail

L'article 33 prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans deux domaines.

Le 1° lui permet de modifier les dispositions du code forestier relatives à l'ONF afin :

– « *d'élargir les possibilités de recrutement des agents contractuels de droit privé et de leur permettre de concourir à l'exercice de l'ensemble des missions confiées à l'office, y compris la constatation de certaines infractions* » ;

– « *de modifier la composition du conseil d'administration afin de faciliter la prise de décision au sein de l'Office et de la mettre en cohérence avec les missions et le modèle économique de celui-ci, ainsi que prévoir les conditions dans lesquelles le conseil d'administration peut créer un comité d'audit* ».

Le 2° donne la possibilité au Gouvernement de modifier le titre I^{er} du livre V du code rural et de la pêche maritime relatif au réseau des chambres d'agriculture « afin de rapprocher les règles applicables à leurs agents

¹ Ibidem, p. 12.

² Ibidem, p. 4.

³ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

⁴ C'est pourquoi le rapport précité indiquait : « Compte tenu du cadre législatif commun aux chambres consulaires constitué par la loi de 1952, il n'est pas envisageable d'utiliser le vecteur de la loi d'avenir en cours de discussion pour modifier ce texte pour les seules chambres d'agriculture. En effet, cette modification impliquerait l'accord préalable de plusieurs ministères ; or, ni les partenaires sociaux, ni les tutelles des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat ne souhaitent abandonner le statut et adopter les règles du code du travail. » (Ibidem, p. 17).

de celles prévues par le code du travail et de déterminer les modalités d'adoption de ces règles ».

L'article 33 fixe le délai d'habilitation à **dix-huit mois** et celui du dépôt du projet de loi de ratification à **trois mois** à compter de la publication de l'ordonnance.

L'**étude d'impact** est lacunaire sur le contenu de l'ordonnance envisagée par le Gouvernement.

À cet égard, **la commission spéciale déplore que cette étude ne fournisse que des indications très générales sur des sujets pourtant sensibles**, qui engagent le devenir de notre politique agricole et forestière ainsi que les conditions d'emploi des agents qui en ont la charge.

Aussi ne saurait-elle se satisfaire d'un renvoi indiquant que « *le détail des études d'impact sera retracé dans la fiche d'impact de l'ordonnance* ».

La commission spéciale retient toutefois de l'étude d'impact la finalité double poursuivie par l'ordonnance qui vise à permettre :

– d'une part, « *la généralisation du recrutement d'agents sous statut de droit privé* », au sein de l'ONF comme des chambres d'agriculture ;

– d'autre part, « *la modernisation de la gouvernance de l'ONF* » afin de « *permettre notamment à son conseil d'administration de mieux exercer son rôle d'organe décisionnel* ».

Sur ce second volet, l'étude d'impact indique la mise en place envisagée, au sein du conseil d'administration, d'un « *comité d'audit* » et de « *commissions consultatives* ».

III. La position de la commission – Des habilitations à légiférer par ordonnance dont le champ doit être strictement encadré et dont l'élaboration associer les parties prenantes, la disposition relative à l'institution d'un « comité d'audit » ne pouvant de toute évidence pas être conservée en l'état

A. Le recours aux habilitations à légiférer par ordonnance

La commission spéciale est par nature peu favorable au principe du recours aux ordonnances, a fortiori sur des matières susceptibles d'avoir de lourdes implications juridiques, telles que les modalités de recrutement des personnels ou l'exercice de certaines missions de police.

Elle déplore ne pas avoir pu prendre connaissance des projets d'ordonnance, le Gouvernement ayant indiqué à votre rapporteure que ces projets n'avaient pas encore été rédigés à ce stade.

La commission spéciale relève également que l'ONF et Chambre d'agriculture France, auditionnés par votre rapporteure, n'ont à ce stade été consultés que de manière très partielle par le Gouvernement.

Elle observe que le délai d'habilitation, de 18 mois, prévu par l'élaboration des ordonnances, est assez long, de l'avis même des deux établissements concernés.

Au total, c'est un flou certain qui entoure les réformes envisagées.

La commission spéciale s'interroge sur l'articulation entre les réformes prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance et les conventions en cours de négociation liant l'État aux établissements.

En effet, le renouvellement de la convention d'objectifs pluriannuels (COP) de l'ONF est en cours, tandis qu'une telle convention sera instituée pour la première fois pour le réseau des chambres d'agriculture.

Aussi, des négociations sont actuellement conduites pour établir d'ici la fin de l'année ces COP, qui couvriront la période 2021-2025.

Dès lors, la commission spéciale constate que les réformes envisagées par le Gouvernement viennent perturber ce calendrier.

Dans le même ordre d'idées, il est peu compréhensible de prévoir une habilitation à légiférer par ordonnance relative à l'ONF sans même attendre les conclusions de la mission sur la filière bois évoquée précédemment... le Gouvernement ayant précisé à la rapporteure que le périmètre choisi pour l'habilitation ne prévoyait d'ailleurs pas la possibilité d'intégrer les conclusions de cette mission à l'ordonnance.

Dans ce contexte, pour le moins incertain, **la commission spéciale estime indispensable que les différentes parties prenantes soient associées à l'élaboration des projets d'ordonnance**, dans la mesure où elles sont sans doute les mieux à même d'accompagner ce processus de réforme.

C'est pourquoi la commission spéciale a adopté trois amendements, présentés par la rapporteure, **prévoyant l'association** :

– des **organisations représentatives de salariés** à la réforme des modalités de recrutement des personnels de l'ONF (COM-146) ;

– des **organisations représentatives de salariés et d'employeurs** à celle des règles applicables aux personnels du réseau des chambres d'agriculture (COM-149), cet amendement ayant été déposé à l'identique par la sénatrice Viviane Artigalas (COM-56 rect) ;

– des **collectivités territoriales notamment celles propriétaires de forêts relevant du régime forestier** à celle du conseil d'administration de l'ONF (COM-147).

En outre, **la commission spéciale a prévu que le Gouvernement rende compte au Parlement des modalités d'association de ces parties prenantes**, dans le cadre d'un rapport devant être remis à l'occasion du dépôt du projet de loi de ratification (COM-150).

B. L'Office national des forêts (ONF)

La commission spéciale est favorable au rapprochement des règles de recrutement de l'ONF avec celles applicables aux autres EPIC.

L'article 33 laisse inchangé le statut d'EPIC de l'ONF et infléchit sa gestion des ressources humaines dans le sens du droit commun des EPIC.

La commission spéciale relève que l'enjeu de la gestion du personnel de l'ONF a fait l'objet de nombreux travaux, de la part des assemblées parlementaires, de la Cour des comptes ou des corps d'inspection, dont les conclusions sont convergentes quant à la complexité, la lourdeur et le coût des règles applicables à l'établissement.

La commission spéciale observe que l'attribution à l'ONF de la possibilité de recourir plus largement aux agents de droit privé parachève une évolution engagée depuis la loi précitée du 12 mars 2012¹ et qui a porté le personnel sous droit privé à 43 % des effectifs en 2018².

Surtout, **elle constate que l'évolution législative proposée, loin d'être inédite, revient en réalité à inscrire l'ONF dans le droit commun des EPIC**, dont on a indiqué que le personnel relevait en principe du droit privé.

Pour autant, **la commission spéciale estime que l'attribution de pouvoir de police à des agents contractuels de droit privé nécessite un encadrement juridique strict.**

L'exécution par des agents de droit privé de certaines opérations de constatation des infractions semble bien répondre à une nécessité pratique, compte tenu des problèmes constatés dans un certain nombre de forêts publiques.

La commission spéciale observe d'ailleurs que des agents de droit privé peuvent déjà effectuer certaines missions de police : il en va ainsi pour les agents des parcs nationaux et des réserves naturelles ou les gardes du littoral, qui disposent d'une compétence pour certaines infractions prévues au titre du code de l'environnement.

Elle relève que la compétence des agents de droit privé serait limitée à la constatation des infractions, ce qui doit exclure leur recherche. Une telle distinction existe déjà dans notre droit, puisque les pouvoirs de police exercés par les agents de l'ONF peuvent être restreints à la constatation³ ou englober également la recherche¹.

¹ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

² Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD), Inspection générale de l'administration (IGA), Inspection générale des finances (IGF), Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office National des Forêts (ONF). Proposition de pistes d'évolution, juillet 2019, p. 27.

³ Selon l'ONF, les agents disposent d'un pouvoir de constatation pour les infractions prévues au code de la route et au code de l'urbanisme et certaines infractions au code de l'environnement

Elle constate également que, dans son avis sur le président projet de loi², le Conseil d'État a proposé de restreindre la compétence des agents de droit privé à la constatation de « *certaines infractions* », de manière à signifier qu'ils ne peuvent se voir confier « *une compétence générale de recherche et de constatation des infractions pénales en matière forestière* ».

Le Gouvernement a globalement pris en compte ces observations dans la demande d'habilitation.

Pour autant, **la commission spéciale observe que l'habilitation à légiférer par ordonnance peut être davantage encadrée.**

D'une part, **elle estime indispensable de prévoir que les pouvoirs de police ainsi transférés ne pourront pas être exercés par l'ensemble des agents de droit privé** dont l'ordonnance permettra le recrutement, mais seulement « *par certains d'entre eux, commissionnés et assermentés à cet effet* ».

D'autre part, **la commission spéciale juge utile de restreindre explicitement les missions de police ainsi confiées à la seule constatation des infractions**, en précisant explicitement « *à l'exclusion de leur recherche* ».

Enfin, **il est nécessaire de clarifier le champ des infractions concernées**, en ciblant les « *infractions forestières* », puisque c'est l'intention poursuivie par le Gouvernement selon les éléments de réponse indiqués à la demande de votre rapporteure : en effet, il a précisé que les infractions visées étaient celles prévues au titre VI du livre 1^{er} du code forestier.

C'est pour cette raison que la commission spéciale a adopté un amendement COM-143, proposé par la rapporteure, **apportant ces trois ajustements** à l'habilitation à légiférer par ordonnance portant sur les modalités de recrutement des personnels de l'ONF.

Pour ce qui concerne l'évolution proposée de la composition du conseil d'administration de l'ONF, la commission spéciale est réservée.

L'habilitation à légiférer par ordonnance prévue sur ce point pose plusieurs questions.

En premier lieu, **la réforme envisagée par le Gouvernement semble peu mature.**

C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'avis du Conseil d'État, qui a considéré que l'habilitation à légiférer par ordonnance n'était pas

(protection des terrains du Conservatoire du littoral, parcs nationaux, réserves naturelles, publicité dans les espaces naturels).

¹ Selon l'établissement précité, les agents disposent d'un pouvoir de constatation et de recherche pour les infractions forestières et prévues au code de la santé publique et les infractions au code de l'environnement autres que celles précitées (police de l'eau et des milieux aquatiques, protection des sites classés et inscrits, circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels, biodiversité, patrimoine protégé et sites Natura 2000, police de la chasse, police pêche en eau douce, traitement des déchets).

² Conseil d'État, avis n° 399408 précité.

nécessairement utile, « le Gouvernement n'étant pas en mesure d'indiquer dans quel sens et sur quel point il envisage de modifier les dispositions de l'article L. 222-1 du code forestier relatives à la composition du conseil d'administration de l'ONF, lesquelles se bornent à prévoir quatre catégories de membres ».

En deuxième lieu, **certaines des évolutions souhaitées peuvent être mises en place sans évolution législative.**

D'une part, l'article L. 221-1 dispose que la composition du conseil d'administration de l'ONF est « *fixée par décret* », précisant simplement qu'elle comprend quatre catégories de membres : des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des personnels et des personnalités qualifiées.

Aussi, si l'enjeu de la réforme est de « *modifier la composition du conseil d'administration* », tel que l'indique l'exposé des motifs, cette évolution peut tout à fait intervenir par voie réglementaire dès lors qu'elle respecte les quatre catégories de membres.

D'autre part, si l'article L. 222-2 ne prévoit pas expressément la possibilité pour le conseil d'administration de l'ONF d'instituer un comité d'audit, il lui est en revanche tout à fait possible de « *créer, sous la présidence d'un de ses membres, des comités consultatifs comportant des représentants des différentes activités intéressées à la forêt* ».

Dans ce contexte, « *le besoin d'association des parties prenantes* » par le biais de « *commissions consultatives* », qui semble justifier la réforme selon l'étude d'impact, ne nécessite pas non plus de modifier la loi.

Enfin, **il y a tout lieu de penser que la réforme envisagée de l'association des parties prenantes pourrait être préjudiciable à ces dernières**, à commencer par les collectivités territoriales.

Dans le schéma proposé par le rapport de la mission interministérielle, qui sert d'inspiration à la réforme, les parties prenantes siégeant actuellement au conseil d'administration de l'ONF – représentants de la filière bois, des chasseurs, des associations environnementales et des collectivités territoriales – seraient réunies au sein d'un « *conseil des forêts publiques françaises qui resterait distinct du CA de l'Office et se recentrerait sur un rôle de coordination des parties prenantes pour la gestion du bien commun qu'est la forêt publique et la résolution des éventuels conflits d'usage* »¹.

On peut donc craindre que la réforme voulue par le Gouvernement ne conduise *in fine* à leur exclusion du conseil d'administration.

Interrogée par votre rapporteure, la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) a indiqué ne pas être opposée à une réforme en tant que telle du conseil d'administration de l'ONF, dès lors toutefois que les communes forestières continuent d'y siéger ou que sa participation à la nouvelle gouvernance soit très nettement affichée.

¹ Ibidem, p. 22.

Une réforme du conseil d'administration de l'ONF doit, selon elle, avoir pour objectifs de permettre à cette instance d'être réellement opérationnelle, d'offrir aux propriétaires (État, communes) la possibilité de définir leurs stratégies, et d'en assurer leur mise en œuvre effective.

La fédération a précisé ne pas avoir été consultée par l'État.

Au total, cette habilitation relève, en bonne logique juridique, soit du domaine réglementaire, s'il s'agit de resserrer le conseil d'administration ou de lui adjoindre des commissions consultatives, soit de l'inacceptable si l'objectif caché de la réforme est d'écarter les représentants des communes forestières dont la présence est garantie par la loi.

Dans ce contexte, **la commission spéciale juge crucial de lui apporter deux correctifs.**

Tout d'abord, **il importe que la réforme du conseil d'administration ne porte pas préjudice à la représentation des collectivités territoriales** : tout au contraire, elle doit être conduite en garantissant leur présence en son sein, en particulier celles propriétaires de forêts relevant du régime forestier.

Par ailleurs, **la commission spéciale estime que la disposition de l'habilitation à légiférer par ordonnance relative au comité d'audit**, qui pour sa mise en œuvre ne nécessite en réalité qu'une modification marginale de l'article L. 222-2 du code forestier, **n'est pas utile et doit être détachée.**

Aussi a-t-elle adopté un amendement (COM-97 rect. bis) présenté par le Sénateur Bruno Sido modifiant l'habilitation à légiférer par ordonnance relative au conseil d'administration de l'ONF, qui prévoit « *la représentation de l'ensemble des collectivités territoriales* » et supprime la référence au comité d'audit.

Dans le même temps, à l'initiative de votre rapporteure, **la commission spéciale a adopté un amendement inscrivant directement dans la loi la faculté pour l'ONF d'instituer un comité d'audit (COM-145)¹.**

C. Les chambres d'agriculture

La commission spéciale partage le souhait de moderniser la gestion du personnel des chambres d'agriculture.

Le rapprochement des règles applicables au sein des chambres avec celles prévues par le code du travail semble de nature à apporter davantage de souplesse aux chambres mais aussi plus de protection aux agents.

Au demeurant, la commission observe que la modification proposée ne soulève pas de difficulté juridique, le Conseil d'État ayant indiqué dans son avis que « *cette mesure n'appelle pas [...] d'observation particulière* ».

¹ Voir le commentaire d'article suivant.

La commission relève qu'un effort a d'ores et déjà été consenti en ce sens par les chambres elles-mêmes, sous l'égide de la commission nationale de concertation et de proposition.

Pour autant, ainsi que l'a indiqué lors de son audition Chambre d'agriculture France à votre rapporteure, peu d'accords sociaux nationaux y ont été conclus malgré de fréquentes réunions.

Cependant, la commission spéciale s'interroge sur l'adéquation entre l'objectif poursuivi et le dispositif retenu.

Selon l'exposé des motifs, l'objet de l'habilitation est de « renforcer le rôle de la tête de réseau des chambres d'agriculture en matière de gestion des personnels » et « d'adapter les règles applicables aux agents du réseau des chambres d'agriculture afin de les rapprocher de celles prévues par le code du travail ».

Par ailleurs, l'étude d'impact précise que cet article vise à permettre « la généralisation du recrutement des agents sous statut de droit privé » pour donner « au réseau des chambres d'agriculture des marges de manœuvre ».

Or, l'habilitation demandée par le Gouvernement ne porte pas sur la loi du 10 décembre 1952 évoquée plus haut, qui sert de cadre à la gestion du personnel des chambres d'agriculture, mais sur le titre I^{er} du livre du code rural et de la pêche maritime, qui ne comprend que quelques dispositions sur le personnel des chambres d'agriculture, par ailleurs relativement indirectes puisque concernant la commission nationale de concertation et de proposition (article L. 514-3), les organisations syndicales des personnels (article L. 514-3-1), les modalités de transfert des personnels (article L. 514-4).

Dès lors, on voit mal comment le dispositif proposé pourrait permettre d'atteindre la finalité indiquée dans l'exposé des motifs.

En effet, sur un plan juridique, une réforme d'ampleur des règles applicables aux personnels des chambres d'agriculture ne peut s'envisager sans une révision de la loi du 10 décembre 1952, qui est commune aux autres chambres consulaires, et des règles applicables aux établissements publics administratifs (EPA), dont relèvent les chambres d'agriculture.

C'est, en tous les cas, le constat formulé en ces termes par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) : « l'analyse de ce cadre juridique contraint montre que l'on ne peut envisager une évolution radicale du statut des chambres d'agriculture sans avoir préalablement modifié la loi de 1952. En outre, les restrictions du champ d'application du code du travail devraient être levées pour tous les établissements publics administratifs, ce qui ne peut être fait pour les seules chambres d'agriculture »¹.

Interrogé sur ce point par votre rapporteure, le Gouvernement a indiqué que l'objectif de la réforme n'était pas de modifier la loi précitée

¹ Commissariat général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Rapport relatif à l'articulation entre le code du travail et le statut du personnel des chambres d'agriculture, janvier 2014, p. 12.

mais de renforcer le rôle de tête de réseau de Chambres d'agriculture France, afin de définir la stratégie nationale du réseau et sa politique générale en matière de gestion du personnel.

Ce rôle consiste notamment en l'accompagnement et le suivi du projet stratégique, l'animation, le partage et le transfert des connaissances, l'accompagnement des réorganisations ou encore la veille juridique.

Les deux commissions exposées précédemment - la CNP et la CNCP - ont vocation à perdurer.

En revanche, seront amenées à évoluer :

- certaines règles (possibilité de rupture conventionnelle, possibilité de rémunération variable) ;

- leurs modalités d'adoption (avec une modification des dispositions réglementaires et des dispositions du statut après consultation de la CNP) ;

- certaines fonctions (par exemple celles de conseillers avec des compétences spécifiques).

Enfin, **la commission spéciale estime que l'évolution des règles afférentes aux personnels des chambres d'agriculture ne doit pas conduire à remettre en cause les grands principes d'organisation du réseau.**

D'une part, **l'autonomie en matière de gestion du personnel dont bénéficie le réseau des chambres d'agriculture doit être conservée** ; c'est pourquoi la commission spéciale estime nécessaire de préciser que le but de la réforme ne doit pas être de « *rapprocher les règles applicables* » aux agents des chambres d'agriculture de celles prévues par le code du travail mais d'en « *permettre un rapprochement par ce réseau* » lui-même.

D'autre part, **la commission spéciale juge essentiel que l'évolution statutaire poursuivie ne se mue pas en une réforme subreptice du réseau des chambres d'agriculture** : il convient donc de préciser qu'elle s'effectue « *dans le respect de l'organisation et des missions respectives des établissements départementaux, interdépartementaux, régionaux, interrégionaux et de région composant le réseau* »

C'est pourquoi la commission spéciale a adopté un amendement COM-145, présenté par la rapporteure, **apportant cette double garantie** à l'habilitation à légiférer par ordonnance portant sur les règles applicables aux personnels des chambres d'agriculture.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 33 bis (nouveau)

Création d'un comité d'audit au sein de l'Office national des forêts (ONF)

Tirant les conséquences de la suppression de l'habilitation à légiférer relative à l'institution d'un comité d'audit au sein du conseil d'administration de l'Office national des forêts (ONF)¹, adoptée par la commission spéciale à l'article 33, le présent article prévoit sa création directement dans la loi.

Introduit à l'initiative de la rapporteure, cet article additionnel vise à répondre à une demande exprimée par l'ONF lui-même, de nature à consolider sa gestion comptable et financière.

La commission a adopté cet article additionnel.

I. La situation actuelle – Un cadre législatif peu adapté à la création d'un comité d'audit auprès du conseil d'administration de l'ONF

Si l'article L. 222-2 du code forestier permet au conseil d'administration de l'Office national des forêts (ONF) d'instituer des comités auprès de lui, présidés par l'un de ses membres, **ces comités exercent des rôles strictement « consultatifs » et doivent nécessairement comporter « des représentants des différentes activités intéressées par la forêt ».**

Cette disposition est donc peu adaptée à la création d'un comité d'audit, dans la mesure où les comités spécialisés ainsi créés dans les entreprises privées (article L. 823-19 du code de commerce) :

– exercent un rôle de contrôle (suivi de l'élaboration de l'information financière, de l'efficacité des systèmes de contrôle interne, de gestion des risques et d'audit interne et de la mission du commissaire aux comptes) ;

– et présentent des garanties liées à leur composition (un membre devant présenter des compétences en matière financière, comptable ou de contrôle des comptes et être indépendant au regard de critères prédéfinis).

L'institution d'un comité d'audit lié au conseil d'administration de l'ONF a été préconisée par une récente mission interministérielle.

En effet, cette évolution a été proposée dans le cadre des travaux remis en juillet 2019 par plusieurs corps d'inspection, afin de « *veiller à ce que les comptes annuels donnent une image fidèle des opérations de l'exercice, de la situation financière et du patrimoine de l'organisme* »².

¹ Voir le commentaire d'article précédent.

² Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD), Inspection générale de

Dans ce contexte, **la nécessité de légiférer a été relevée par le Gouvernement et l'ONF lui-même.**

Dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le Gouvernement a justifié le recours à une évolution législative pour instituer un comité d'audit en indiquant que « *ce comité ne peut être créé sur le fondement de l'article L. 222-2 du code forestier, car il doit être composé de personnalités qualifiées et d'administrateurs indépendants* ».

Par ailleurs, lors de son audition par votre rapporteure, l'ONF a indiqué que l'article précité méritait d'être complété pour autoriser le conseil d'administration à instituer un comité d'audit.

II. La position de la commission – Une instance utile pour consolider la gestion comptable et financière de l'ONF

Constatant l'intérêt de l'ONF lui-même pour la mise en œuvre d'un comité d'audit, et rappelant son opposition au recours à une habilitation à légiférer par ordonnance pour réaliser une telle modification minimale, **la commission spéciale a adopté un amendement COM-145, présenté par la rapporteure, instituant un comité d'audit directement dans la loi.**

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 34

Assouplissement des conditions du commerce électronique de médicaments par une pharmacie d'officine

Cet article redéfinit les conditions de commerce électronique des médicaments par une pharmacie d'officine et modifie, en conséquence, le régime de recrutement des pharmaciens adjoints en fonction du chiffre d'affaires.

La commission spéciale a adopté cet article avec d'importantes modifications supprimant les références aux plateformes en ligne et au local rattaché et modifiant le critère de recrutement des pharmaciens adjoints.

I. Le commerce électronique des médicaments et le recrutement de pharmaciens adjoints : deux matières distinctes faisant l'objet d'étroites régulations

A. Le commerce électronique de médicaments par une pharmacie d'officine

1. Le droit positif

L'article L. 5125-33 du code de la santé publique (CSP) définit le commerce électronique de médicaments comme « *l'activité économique par laquelle le pharmacien propose ou assure à distance et par voie électronique la vente au détail et la dispensation au public des médicaments à usage humain* ».

En raison de son caractère sensible, cette activité est entourée d'un certain nombre de conditions :

– elle ne peut être **réalisée qu'à partir du site internet d'une officine de pharmacie**, qui peut se définir comme un ensemble de données hébergées par un serveur et pilotées par un gestionnaire unique (en l'occurrence le pharmacien titulaire de l'officine ou son délégué adjoint). Par ailleurs, aux termes de l'article R. 5125-70 du CSP, outre la nécessité d'être créé ou exploité par le pharmacien titulaire de l'officine ou délégué de ce dernier, ce site doit remplir plusieurs conditions formelles : doivent y figurer les coordonnées de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), un lien hypertexte vers le site internet de l'ordre national des pharmaciens et du ministère de la santé, ainsi qu'un logo communautaire ;

– bien entendu, elle est soumise à l'**existence de la licence** à laquelle est subordonnée toute création, tout transfert ou tout regroupement d'officines. Cette licence fixe notamment l'emplacement de l'exploitation de l'officine. Le conditionnement de la création et de l'exploitation d'un site internet à l'attribution d'une licence unique **se maintient en cas de regroupement d'officines** : en effet, aux termes de l'article L. 5125-37, « il ne peut être créé et exploité qu'un seul site internet rattaché à la licence issue du regroupement » ;

– son **autorisation préalable** par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) territorialement compétente est requise, accordée après demande adressée exclusivement par le pharmacien titulaire de l'officine ;

– enfin, sont **explicitement exclus de cette activité les médicaments soumis à prescription médicale obligatoire (PMO)**.

2. Un cadre estimé trop contraignant au regard de la concurrence exercée par des géants européens de la vente en ligne de médicaments

Dans un avis publié le 4 avril 2019¹, l'Autorité de la concurrence partage les risques qu'elle entrevoit concernant les pharmaciens d'officine, menacés par un « *différentiel de compétitivité, dans un contexte européen où des*

¹ Avis n° 19-A-08 du 4 avril 2019 relatif aux secteurs de la distribution du médicament en ville et de la biologie médicale privée.

opérateurs étrangers, mieux armés économiquement et bénéficiant de réglementations plus souples ». Ainsi, au sein de cet avis, l'Autorité de la concurrence préconise que les officines disposent « *de locaux de stockages situés à distance de l'officine* », qu'elles puissent « *regrouper leur offre via un site commun* », ou encore « *revoir la règle de recrutement de pharmaciens adjoints, afin que celle-ci repose essentiellement sur les ventes de médicaments réalisées par l'officine, sans inclure les ventes de produits de parapharmacie* ».

Ces recommandations formulées par l'Autorité, dont plusieurs sont traduites par le dispositif du présent article 34, ont pour motif explicite de permettre aux « *opérateurs nationaux de développer leur activité sur l'ensemble du territoire français et, par conséquent, d'atteindre une taille suffisante pour être concurrentiels au niveau européen* ».

Cet objectif est à mettre en regard de deux enjeux, dont la commission spéciale tient à rappeler d'emblée l'importance :

– la **préservation de la santé publique**, dont la réglementation européenne prévoit bien qu'elle suffit à justifier les atteintes au principe de libre concurrence¹ ;

– l'**importance cruciale de la présence officinale à l'échelon local** qui, fruit d'une histoire ayant favorisé l'essor d'une distribution pharmaceutique de proximité, se pose aujourd'hui comme l'un des derniers éléments du tissu économique et social.

B. Le recrutement des pharmaciens d'officine adjoints

1. Le droit positif

L'article L. 5125-15 du code de la santé publique (CSP) dispose que **le nombre de pharmaciens dont les titulaires d'officine doivent se faire assister varie en fonction de l'importance du chiffre d'affaires de l'officine**, selon une échelle fixée par arrêté ministériel. Cet arrêté², pris le 1^{er} août 1991, prévoit que :

– le pharmacien d'officine se fasse assister par un premier pharmacien adjoint si son chiffre d'affaires annuel hors taxe à la valeur ajoutée (TVA) est compris entre 1 300 000 et 2 600 000 euros ;

– l'assistance d'un deuxième pharmacien adjoint soit requise si le chiffre d'affaires annuel hors TVA est compris entre 2 600 000 et 3 900 000 euros ;

– un adjoint supplémentaire se joigne à l'équipe, au-delà de ce chiffre d'affaires, par tranche de 1 300 000 euros supplémentaires.

¹ Directive 2011/62/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, en ce qui concerne la prévention de l'introduction dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés.

² Arrêté du 1^{er} août 1991 relatif au nombre de pharmaciens dont les titulaires d'officine doivent se faire assister en raison de l'importance de leur chiffre d'affaires.

La prise en compte du chiffre d'affaires de l'officine englobe l'ensemble de l'activité de cette dernière : médicaments soumis à PMO et produits dits « over the counter » (OTC), à savoir médicaments à prescription médicale facultative (PMF) et produits de parapharmacie.

2. Les limites du chiffre d'affaires comme critère de recrutement

De l'avis général, allant de l'Autorité de la concurrence aux instances représentatives de la profession, l'obligation de recrutement fixée sur l'évolution du chiffre d'affaires de la pharmacie officinale ne tient que très imparfaitement compte du modèle économique de cette dernière, et notamment de l'évolution des **taux de marge brute**.

En effet, un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)¹ indiquait que les frais de personnel, représentant le second poste de charges des officines pour environ 15 % du chiffre d'affaires, ont connu une évolution très dynamique depuis 2010, avec une croissance de 11,6 % entre 2010 et 2014, **très largement supérieure à celle du chiffre d'affaires (+ 2 %) ainsi qu'à celle de la marge brute (+ 9,7 %)**.

Par ailleurs, plusieurs facteurs, dont la prégnance tend à croître, rendent **cette corrélation entre chiffre d'affaires et recrutement obligatoire particulièrement contestable**. Le principal d'entre eux fut la sortie, depuis 2004, d'un nombre important de médicaments de la liste des médicaments à prescription restreinte au milieu hospitalier² (dite « réserve hospitalière »). Ces sorties permirent aux officines de procéder à l'acquisition directe de préparations jusqu'alors exclusivement délivrées dans le cadre hospitalier, pour une dispensation facilitée auprès de patients atteints de maladies rares ou chroniques.

Cette acquisition, qui concerne des produits souvent coûteux, peut appeler des titulaires d'officine d'importantes avances de trésorerie, alors qu'ils ne sont pas toujours certains de pouvoir les écouler. Par ailleurs, l'application d'une marge dégressive lissée (MDL) sur les ventes de médicaments remboursables, révisée depuis l'arrêté du 12 novembre 2018³, **plafonne à 97,65 euros la marge brute perçue par le pharmacien titulaire sur le prix hors taxes d'un médicament remboursable**.

Il paraît, en outre, assez contestable que le recrutement d'un pharmacien adjoint soit fonction de la seule évolution du chiffre d'affaires, alors que le travail pharmacologique fourni (délivrance et conseil) n'est pas directement dépendant du prix d'un produit.

¹ IGAS, *La régulation du réseau des pharmacies d'officine*, octobre 2016.

² Décret n° 2004-546 du 15 juin 2004 relatif aux catégories de médicaments à prescription restreinte et à la vente de médicaments au public par certains établissements de santé et modifiant le code de la santé publique et le code de la sécurité sociale.

³ Arrêté du 12 novembre 2018 modifiant l'arrêté du 4 août 1987 relatif aux prix et aux marges des médicaments remboursables et des vaccins et des allergènes préparés spécialement pour un individu.

II. Le dispositif proposé : un assouplissement du régime du commerce électronique des médicaments, aux impacts indirects sur le recrutement des pharmaciens adjoints

A. D'importantes modifications des conditions du commerce électronique de médicaments

1. Un assouplissement des lieux physique et virtuel de la réalisation

Le a) du 2° du présent article porte d'importantes modifications au cadre juridique de l'activité de commerce électronique. Ces modifications touchent à l'ensemble des critères actuellement définis par le droit positif :

– actuellement limitée au site internet d'une officine de pharmacie titulaire d'une licence, le présent article propose d'élargir la mise en œuvre du commerce électronique de médicaments à une « *plateforme en ligne de mise en relation au sens de l'article L. 111-7 du code de la consommation, communes à plusieurs officines de pharmacies* » ;

Définition de la plateforme en ligne

Aux termes de l'article L. 111-7 du code de la consommation, réécrit par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique¹, est qualifiée d'opérateur de plateforme en ligne « *toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public reposant sur le classement ou le référencement [...] de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers* ».

En matière de commerce en ligne, la référence à la plateforme en ligne suppose, par rapport au site internet, une **séparation potentielle entre le gestionnaire du support virtuel des transactions et l'offreur du bien ou du service commercialisé sur ce support**.

– par ailleurs, le **lieu physique** de la réalisation du commerce électronique, limité à l'officine titulaire de la licence à laquelle le site internet est rattaché, pourra être élargi à un « *local* », qui pourrait être physiquement indépendant de l'officine tout lui en étant « *rattaché* ». En effet, l'article R. 5125-9 du CSP prévoit actuellement que la zone ou le local adapté à l'activité de commerce électronique intègre obligatoirement l'officine, dans sa partie non accessible au public².

¹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, art. 49.

² Les seules dérogations au principe selon lequel les locaux d'une officine doivent former un ensemble d'un seul tenant ne concernent que les activités de stockage, qui doivent de toute façon « se trouver à proximité » (art. R. 5125-8 du CSP).

La désignation de ce local rattaché comme lieu physique potentiel de l'activité de commerce électronique entraîne **quelques coordinations** :

– ainsi, le 4° du présent article rajoute aux conséquences de la cessation d'activité de l'officine entraîne, outre la fermeture de son site internet, celle le cas échéant de son local rattaché ;

– par ailleurs, le 5° renvoie au champ réglementaire les conditions auxquelles seront soumis les locaux rattachés. L'étude d'impact précisant que cette « délocalisation » de l'activité de commerce électronique étant particulièrement difficile « dans les zones urbaines où le foncier est plus rare et cher », la commission spéciale anticipe que le critère de la distance entre l'officine et le local serait moins strictement apprécié qu'aujourd'hui.

2. Un maintien des conditions statutaires et de la responsabilité du titulaire de la création et de l'exploitation

Le présent article réserve exclusivement au pharmacien titulaire d'une officine ou au pharmacien gérant d'une pharmacie mutualiste ou de secours minière la création et l'exploitation du site internet de commerce électronique. La création et l'exploitation d'une plateforme en ligne commune à plusieurs officines sont par ailleurs réservées aux « *représentants légaux de ces officines* ».

Le **b) du 2°** étend toutefois, comme en droit actuel, cette faculté de création et d'exploitation aux pharmaciens adjoints ayant reçu délégation de ces derniers.

Par ailleurs, reprenant le dispositif actuel de l'article L. 5125-33 du CSP, le présent article réaffirme la responsabilité du pharmacien « *disposant d'un site internet* » à l'égard des contenus édités et des conditions de mise en œuvre de l'activité de commerce électronique. Cette responsabilité est étendue aux pharmaciens « *ayant accès* » à une plateforme en ligne.

3. Une modification du régime de l'autorisation par le directeur général de l'ARS

Le 3° du présent article substitue à l'obligation d'autorisation du directeur général de l'ARS une **simple déclaration préalable** pour toute création de site internet ou de plateforme en ligne.

B. Une modification apportée au fait générateur du recrutement des pharmaciens adjoints

1. Le retrait de certaines activités du chiffre d'affaires considéré

Le 1° du présent article substitue à la prise en compte globale du chiffre d'affaires de l'officine pour ses recrutements d'adjoints une **prise en compte de « l'activité »**, dont « *les éléments constitutifs* » seraient définis par décret en Conseil d'État. Un arrêté ministériel serait maintenu pour déterminer le nombre de pharmaciens adjoints requis en fonction de cette activité.

L'**étude d'impact**, plus explicite que le texte de l'article sur ce point, renseigne utilement sur l'intention du Gouvernement : il s'agirait de soustraire à l'activité de l'officine prise en compte pour le recrutement de pharmaciens adjoints **toute l'activité engendrée par des « produits autres que des médicaments (hygiène, cosmétique, etc.), [...] qui n'impose pas nécessairement la présence d'un pharmacien pour assurer la sécurité de la vente mais peut faire peser un coût salarial élevé et disproportionné sur les officines concernées »**.

L'étude d'impact établit par ailleurs un **lien direct** entre les aménagements apportés au régime modifié du commerce électronique des médicaments et ces nouvelles modalités de recrutement des pharmaciens adjoints. En effet, la possibilité offerte à l'officine d'**externaliser ses activités de vente en ligne** (qui concernent tout produit vendu en officine, à l'exception des produits sous PMO) devrait se traduire, si l'on en croit l'auteur du texte, par un besoin moins important en personnel pharmaceutique pour ce nouveau pan de l'activité. En découlerait l'intention – qu'on ne peut à ce stade que supposer – de la soustraire de l'activité prise en compte pour l'embauche de pharmaciens adjoints.

2. L'application du dispositif aux îles Wallis-et-Futuna

Le 7° prévoit l'application spécifique des nouvelles modalités de recrutement des pharmaciens adjoints aux îles Wallis-et-Futuna.

C. Une sanction financière pour défaut de déclaration d'activité

Enfin, le 6° du présent article ajoute à la liste des manquements susceptibles d'entraîner une sanction financière à l'égard des officines le fait de ne pas transmettre à l'ARS les éléments constitutifs de son activité, telle que définie par le présent article.

III. La commission spéciale estime inabouti le nouveau régime de commerce électronique des médicaments et suggère des modifications au recrutement des pharmaciens adjoints plus compatibles avec le modèle économique de l'officine

A. Quelques souplesses bienvenues...

La commission spéciale se montre favorable aux simplifications proposées concernant l'autorisation préalable du site internet d'une officine, à laquelle se substitue un régime de déclaration.

Elle a toutefois souhaité, par un **amendement COM-132**, sécuriser cet assouplissement en ajoutant au nombre des manquements susceptibles d'entraîner une sanction financière le défaut de respect de cette obligation de déclaration.

B. ... malgré un dispositif largement inabouti

Le dispositif de l'article 34 a paru à la commission spéciale largement inabouti à deux égards : l'instauration d'un recours possible à une

plateforme en ligne pour la vente en ligne de médicaments n'a été pensé **qu'au regard des enjeux soulevés par l'avis de l'Autorité de la concurrence**, et les modifications apportées au recrutement des pharmaciens adjoints montrent des **imprécisions préoccupantes**.

1. Les plateformes en ligne : un cadre juridique imprécis et un danger pour la pratique pharmaceutique à long terme

L'introduction de la notion de « plateforme en ligne » entraîne potentiellement une modification fondamentale du commerce électronique des médicaments : **la distinction entre le gestionnaire de la plateforme et le pharmacien qui assure la dispensation virtuelle du produit**. Cette distinction, aujourd'hui interdite par l'identité obligatoire du gestionnaire de site et du pharmacien, redéfinirait complètement le cadre de la vente en ligne : **la fourniture du support virtuel de la vente pourrait être désormais déconnectée de la prestation pharmaceutique**.

La commission s'inquiète à cet égard que **le cadre contractuel de fourniture d'un tel outil ne soit nulle part mentionné dans le présent article 34**. Cette absence ouvre la possibilité aux officines désireuses de travailler *via* une plateforme en ligne de recourir :

- soit à un hébergeur de services en ligne de droit commun, auquel ne s'appliqueraient que les prescriptions du code de la consommation, qui ne paraissent pas suffisantes pour le commerce des produits de santé ;
- soit à une prestation d'hébergement fournie par l'une des officines cocontractantes, *a fortiori* celles dont la surface financière est la plus importante.

Dans cette dernière hypothèse, cohérente avec la volonté stratégique de l'autorité de la concurrence de favoriser l'émergence de « champions » pharmaceutiques français, la commission spéciale craint la **captation progressive de tout un pan de l'activité pharmaceutique par les officines les plus importantes**. En découlerait, à terme, une menace notable pour la pérennité financière des officines de petite taille, dont l'activité ne serait désormais plus soutenue que par la délivrance des médicaments interdits à la vente en ligne, soit ceux soumis à PMO.

C'est, par cette mesure, le maintien du réseau officinal à l'échelon local, dont il est aujourd'hui l'un des derniers éléments d'animation du tissu économique et social, qui se trouve menacé.

2. Un outil de régulation économique inopportun

Ainsi, contrairement à ce que son objet pourrait laisser supposer, l'article 34 traduit davantage la volonté de **modifier la forme du réseau officinal français**, que celle d'**assurer un meilleur accès de la population aux médicaments**. Confirmé par la présence de cet article au sein d'un projet de loi présenté par le ministre de l'économie et des finances, ce postulat a conduit la commission spéciale à interroger la pertinence du dispositif **comme levier de restructuration du réseau officinal**.

Ce levier paraît inopportun. Le problème de l'atomisation de l'implantation des officines et de la concurrence menée par les champions européens ne peut certes être nié mais, au regard des objectifs de santé publique poursuivis, **il est nécessaire de ne lui apporter de solutions que strictement fondées sur l'intérêt direct de la patientèle.**

En effet, ces dernières ne peuvent être simplement motivées par le souci d'assurer la compétitivité macroéconomique du secteur, qui présente en France la spécificité d'une compétitivité largement assurée par un **effet-prix** (la France est le second pays de l'Union européenne où le prix du médicament est le plus bas), **plutôt que par un effet-taille.**

La commission spéciale fait donc siennes les conclusions du rapport de l'IGAS, aux termes desquelles « *il n'apparaît pas nécessaire de mener des actions nationales d'envergure sur le réseau* ».

3. Les lacunes du dispositif concernant le recrutement des pharmaciens adjoints

La commission spéciale ne s'est pas satisfaite qu'une disposition de cette importance, au moins dans ses contours, ne figure pas explicitement dans la loi et qu'il lui ait fallu déduire l'intention réelle du législateur de l'étude d'impact, dépourvue de valeur contraignante.

Par ailleurs, cette intention de ne **plus tenir compte de l'activité réalisée sur des « produits autres que des médicaments »** pour définir les obligations de recrutement **n'a pas paru opportune.** Elle repose en effet sur le postulat contestable que les activités délocalisables de l'officine (celles qui seront concernées par la vente en ligne) ne nécessiteraient plus de conseil pharmaceutique au moment de la dispensation.

Or la restriction en matière de commerce électronique des médicaments ne concerne que les médicaments soumis à PMO. En conséquence, **la dispensation de médicaments sous PMF** qui, bien que potentiellement concernée par la vente en ligne, continuera de nécessiter le recours à un conseil pharmaceutique, **échapperait aux critères retenus par la loi pour le recrutement du personnel pharmacien en officine.**

En outre, l'hypothèse formulée par le présent article, selon laquelle l'activité de parapharmacie ferait l'objet d'une délocalisation en local rattaché n'est pas réaliste au regard du maintien de l'exercice conjoint, dans une même officine, de la vente de médicaments et de produits de parapharmacie. Il ne serait pas souhaitable, pour des raisons de sécurité de la dispensation, de ne considérer que la vente de médicaments pour déterminer le nombre de pharmaciens exerçant au sein de l'officine. En effet, il est nettement **préférable de couvrir une activité commerciale de parapharmacie par l'exercice d'un pharmacien que prendre le risque d'une dispensation d'un médicament par un membre du personnel qui, en l'absence de régulation, n'aura été recruté que pour le conseil parapharmaceutique.**

Pour toutes ces raisons, l'**amendement COM-131** supprime l'introduction du recours à la plateforme en ligne et au local rattaché.

C. Pour une meilleure régulation du recrutement des pharmacies officinales

La commission spéciale a préféré substituer au critère de recrutement des pharmaciens adjoints contenu dans le présent article **un critère plus cohérent avec la structure économique d'une officine**.

L'**amendement COM-128** propose ainsi de maintenir le chiffre d'affaires de l'activité globale d'une officine comme fait générateur de leur embauche : en effet, le rapport de l'IGAS précité indique que la part des médicaments continue d'en constituer l'écrasante majorité (près de 88 %), ce qui justifie le **maintien d'un lien entre l'activité de l'officine et l'intensité du conseil pharmaceutique**.

Néanmoins, afin de renforcer la **pertinence économique** de ce lien, il est également proposé de ne retenir le chiffre d'affaires que pour sa part qui permet au pharmacien titulaire de **dégager de la marge**, soit la part inférieure ou égale au seuil mentionné par l'arrêté du 12 novembre 2018 précité.

La commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 34 *bis* (nouveau)

Expérimentations dérogatoires à l'organisation et au financement du système de soins

Cet article, issu d'un amendement porté par notre collègue Maryvonne Blondin, intègre un nouveau champ aux dérogations et expérimentations prévues par l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

La commission spéciale a adopté cet article.

Par l'adoption d'un amendement **COM-66**, la commission spéciale propose d'intégrer les modalités d'approvisionnement en médicaments aux expérimentations dérogeant aux règles générales en matière d'organisation et de financement du système de santé.

Cet amendement s'était retrouvé dans la version votée en dernière lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 et avait été déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil

constitutionnel en raison d'une insertion dans le texte irrespectueuse des règles de l'entonnoir.

Son dispositif vient opportunément étoffer les dispositions de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, qui permet aux autorités sanitaires de mener des expérimentations dérogatoires en matière d'organisation et de financement du système de santé, afin de proposer des réponses plus opérationnelles et adaptées. Il a paru tout à fait opportun que le sujet porté par l'amendement, à savoir celui des pénuries de médicaments, intègre le champ de ces dérogations.

La commission spéciale a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 35

Protocoles de coopération entre professionnels de santé

Cet article vise à simplifier les modalités selon lesquelles pourront être pérennisés les protocoles de coopération entre professionnels de santé autorisés sous le régime antérieur à la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé qui en a réformé le cadre juridique.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. La situation actuelle - la refonte des protocoles de coopération entre professionnels de santé engagée par la loi « santé » du 24 juillet 2019

L'article 66 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a modifié le cadre juridique¹ dans lequel s'inscrivent les protocoles de coopération entre professionnels de santé institués par la loi « HPST » du 21 juillet 2009².

Ces démarches, à l'initiative des professionnels de santé, leur permettent d'opérer entre eux des **transferts d'activités ou d'actes de soins** ou de réorganiser leur mode d'intervention auprès du patient afin d'améliorer sa prise en charge.

¹ Fixé aux art. L. 4011-1 à L. 4011-5 du code de la santé publique.

² Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (cf. art. 51).

La loi « santé » de 2019 a distingué deux types de protocoles :

– des **protocoles nationaux** dont la liste est proposée par un comité national des coopérations interprofessionnelles qui en assure également le soutien à la mise en œuvre ainsi que le suivi ;

– des **protocoles locaux** à vocation expérimentale.

Afin de favoriser le déploiement de ces démarches, entravé jusqu'alors par une procédure jugée lourde et complexe¹, cette refonte a notamment substitué au principe de l'autorisation au cas par cas des protocoles par les agences régionales de santé après avis conforme de la Haute Autorité de santé (HAS) celui de la définition *ab initio*, par un décret en Conseil d'État pris après avis de la HAS, des « *exigences essentielles de qualité et de sécurité* » auxquelles doivent répondre ces mêmes protocoles.

Avant leur autorisation par arrêté, la HAS doit désormais se prononcer sur la compatibilité des protocoles nationaux avec ce décret, publié le 27 décembre 2019².

II. Le dispositif envisagé - une mesure transitoire visant à pérenniser les protocoles établis sous le régime antérieur à la loi de 2019

La loi du 24 juillet 2019 (A du III de son article 66) a prévu plusieurs dispositions transitoires pour l'application des protocoles de coopération autorisés avant l'entrée en vigueur de cette loi :

– d'une part, sur les modalités d'adhésion des professionnels de santé à ces protocoles jusqu'à la date de publication du décret d'application fixant les « *exigences essentielles de qualité et de sécurité* » des protocoles ;

– d'autre part, sur les conditions d'autorisation des projets de protocoles déposés avant l'entrée en vigueur du même décret.

Cette loi n'a pas prévu de disposition spécifique, en revanche, s'agissant des protocoles de coopération en cours à la date d'entrée en vigueur de ce décret, au nombre de 51 d'après l'étude d'impact.

Or, ces protocoles ont été autorisés pour une durée limitée, mentionnée dans l'arrêté d'autorisation. En arrivant à échéance, ils devraient théoriquement être considérés comme de nouveaux protocoles et donc être soumis à la nouvelle procédure d'autorisation prévoyant, outre la vérification par la HAS de leur compatibilité avec le décret fixant les exigences essentielles de qualité et de sécurité, la rédaction du projet et

¹ Cette complexité avait été relevée par un rapport d'information du Sénat (n° 318, 28 janvier 2014), établi par Catherine Génisson et Alain Milon au nom de la commission des affaires sociales.

² Décret n° 2019-1482 du 27 décembre 2019 définissant les exigences essentielles de qualité et de sécurité des protocoles de coopération entre professionnels de santé (art. R. 4011-1 du code de la santé publique).

l'élaboration de son modèle économique par une équipe de rédaction sélectionnée dans le cadre d'un appel national à manifestation d'intérêt.

Le présent article complète les dispositions transitoires afin de simplifier la procédure permettant de pérenniser les protocoles autorisés selon le régime en vigueur antérieurement à la loi de 2019, auxquels les équipes de professionnels de santé ne peuvent désormais plus adhérer.

Ceux-ci seront ainsi considérés comme des protocoles nationaux et autorisés sur l'ensemble du territoire sans limitation de durée par arrêté, sur la proposition du comité national des coopérations interprofessionnelles¹.

Ayant été autorisés initialement sur avis conforme de la HAS, ils seront réputés remplir les exigences essentielles de qualité et de sécurité fixées par le décret de décembre 2019.

À l'instar de ce que prévoit l'article L. 4011-3 du code de la santé publique pour les protocoles nationaux autorisés depuis la loi de 2019, les ministres concernés auront toujours la faculté de suspendre ou de retirer un protocole pour des motifs liés à la sécurité et à la qualité des prises en charge.

III. La position de la commission - l'approbation d'une mesure de simplification au service d'une meilleure prise en charge des patients

S'agissant de protocoles de coopération déjà soumis à l'examen de la HAS selon des critères ayant guidé l'élaboration du décret publié en décembre 2019, la solution transitoire proposée par cet article apparaît comme une simplification de bon sens. Elle permettra de prolonger, sans hiatus, des modes plus innovants ou efficaces d'intervention des professionnels de santé auprès des patients.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ Ce comité, chargé de la stratégie et du déploiement des protocoles nationaux, est composé de représentants de l'assurance maladie, de la Haute Autorité de santé, des ministres chargés de la sécurité sociale et de la santé ainsi que des agences régionales de santé. Les conseils nationaux professionnels et les ordres des professions concernées sont associés à ses travaux.

Article 36

Demande d’habilitation pour favoriser le développement des services aux familles et de l’aide à la parentalité

Cet article vise à habilitier le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de favoriser le développement des services aux familles.

La commission a supprimé cet article.

I. Une demande d’habilitation pour réformer les règles applicables aux services aux familles

Le présent article tend à habilitier le Gouvernement, pour une durée de 12 mois, à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de « *faciliter l’implantation, le maintien et le développement de services aux familles, notamment en matière d’accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité* ». Ces mesures pourront consister à simplifier et à assurer une meilleure cohérence des législations applicables aux modes d’accueil de la petite enfance, prévoir des dérogations, définir des autorités chef de file ou encore simplifier le pilotage local. Elles pourraient le cas échéant prendre la forme d’expérimentations.

Cet article abroge par ailleurs l’article 50 de la loi pour un État au service d’une société de confiance, qui prévoyait une habilitation similaire arrivée à expiration en février 2020.

II. Une réforme qui peut faire l’objet du dépôt d’un projet de loi

À l’occasion de l’examen du projet de loi pour un État au service d’une société de confiance¹, le Sénat s’était opposé à l’habilitation demandée par le Gouvernement, jugeant d’une part qu’une telle disposition était dépourvue de tout lien avec l’objet du texte et d’autre part que l’habilitation demandée était trop longue – 18 mois – et qu’elle tendait à laisser le Gouvernement prendre une gamme excessivement large de mesures. L’Assemblée nationale l’ayant rétablie et le Conseil constitutionnel n’ayant pas été amené à se prononcer sur sa place dans le projet de loi, cette habilitation a néanmoins été accordée au Gouvernement qui n’en n’a pas fait usage.

L’étude d’impact indique qu’un projet d’ordonnance a été préparé et aurait pu être publié dès l’automne 2019. Les concertations organisées par le Gouvernement auraient toutefois fait apparaître la nécessité de compléter les dispositions envisagées par des mesures sortant du champ de l’habilitation.

¹ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance.

L'habilitation demandée par le présent article est en effet plus large, puisqu'elle ne vise pas seulement le développement des modes d'accueil du jeune enfant mais plus largement les « *services aux familles* » et le « *soutien à la parentalité* ».

La durée cumulée de l'habilitation arrivée à échéance en février 2020 et de celle qui est à nouveau demandée par le Gouvernement conduirait à ce que le Parlement soit privé de sa compétence législative sur les sujets en question pendant deux ans et demi, soit la moitié du quinquennat. Au demeurant, puisqu'il indique qu'un projet d'ordonnance était prêt à l'automne 2019, le Gouvernement est tout à fait en mesure de soumettre la réforme qu'il envisage au Parlement sous la forme d'un projet de loi.

Dans ces conditions, le recours à la procédure prévue par l'article 38 de la Constitution ne semble pas justifié.

La commission a donc supprimé cet article en adoptant l'amendement **COM-110** de la rapporteure identique à l'amendement **COM-81** de notre collègue Michelle Meunier.

La commission a supprimé cet article.

Article 37

Simplification des certificats médicaux de non-contre-indication au sport exigés des mineurs

Cet article exempte les mineurs de la présentation d'un certificat médical de non-contre-indication à la pratique sportive pour obtenir une licence ou participer à une compétition, lorsque le résultat d'une autoévaluation de leur état de santé, conduite avec leurs parents, rend dispensable une visite médicale.

La commission a réécrit cet article.

I. Les certificats médicaux de non contre-indication à la pratique sportive : un dispositif sans doute coûteux, mais qui protège la santé des jeunes sportifs

Les articles L. 231-2 et L. 231-2-1 du code du sport soumettent la participation à des compétitions sportives à la **condition de présenter un certificat médical de non-contre-indication** ou à la présentation d'une licence, dont la délivrance est elle-même subordonnée à la présentation d'un

tel certificat médical. Dans tous les cas, le certificat médical doit être daté de moins d'un an.

La loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a **assoupli la périodicité de la délivrance des certificats médicaux** en la renvoyant à la compétence du pouvoir réglementaire. Ce dernier a fixé cette périodicité à **trois ans**¹, sauf disciplines présentant des contraintes particulières².

L'article D. 231-1-3 précise que, lorsqu'un certificat médical n'est pas exigé pour le renouvellement de la licence, le sportif renseigne un questionnaire de santé – dont les modalités sont fixées par arrêté du ministre chargé des sports – qui peut conduire, si les réponses y sont négatives, à fournir un certificat médical.

Le Gouvernement a jugé en 2019 ces dispositions insuffisantes pour atteindre le double objectif d'allègement du temps médical et de maîtrise des dépenses de ville. En effet, même si l'article L. 160-8 du code de la sécurité sociale ne le permet pas, les examens préalables à la participation à une compétition sportive sont de fait, « *dans la majorité des cas* »³, effectués lors de consultations remboursées par l'assurance maladie.

L'article 41 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020⁴ visait à y remédier : c'est son dispositif que reprend l'article 37 du présent projet de loi.

II. L'article 37 substitue au certificat médical un questionnaire de santé rempli par le mineur et ses parents

Le 1° du I modifie l'article L. 231-2 du code du sport pour disposer que l'obligation de présentation d'un certificat médical de moins d'un an établissant l'absence de contre-indication à la pratique du sport pour l'obtention d'une licence d'une fédération sportive ne vaut que pour les majeurs.

Le 2° du I ajoute à cet article un III disposant que, pour les mineurs, l'obtention ou le renouvellement d'une licence n'est pas subordonné à la production d'un certificat médical mais, en revanche, à l'attestation du

¹ Art. D. 231-1-3, depuis le décret n° 2016-1387 du 12 octobre 2016.

² L'art. D. 231-1-5 les énumère. Il s'agit : 1° des disciplines qui s'exercent dans un environnement spécifique (telles l'alpinisme, la plongée subaquatique ou la spéléologie) ; 2° des disciplines sportives, pratiquées en compétition, pour lesquelles le combat peut prendre fin, notamment ou exclusivement lorsqu'à la suite d'un coup porté l'un des adversaires se trouve dans un état le rendant incapable de se défendre et pouvant aller jusqu'à l'inconscience ; 3° des disciplines sportives comportant l'utilisation d'armes à feu ou à air comprimé ; 4° des disciplines sportives, pratiquées en compétition, comportant l'utilisation de véhicules terrestres à moteur à l'exception du modélisme automobile radioguidé ; 5° des disciplines sportives aéronautiques pratiquées en compétition à l'exception de l'aéromodélisme ; 6° du parachutisme ; 7° du rugby à XV, à XIII et à VII.

³ Voir l'annexe 9 au PLFSS pour 2020, p. 359.

⁴ Devenu l'art. 61 du texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 3 décembre 2019, censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019.

renseignement d'un questionnaire relatif à l'état de santé du jeune sportif, réalisé conjointement par ce dernier et les personnes exerçant l'autorité parentale. Un décret en préciserait les modalités de mise en œuvre.

Le **II** réécrit l'article 231-2-1 du code du sport pour disposer que l'inscription à une compétition sportive reste subordonnée à la présentation d'une licence. Toutefois, si les majeurs non licenciés restent tenus, pour s'inscrire à une telle compétition, de produire un certificat médical, les mineurs non licenciés peuvent le faire en attestant seulement du renseignement d'un questionnaire relatif à l'état de santé du sportif, réalisé conjointement par lui et les personnes exerçant l'autorité parentale, qui dispense alors de certificat médical - hors le cas où le résultat de cette autoévaluation conduirait à un examen médical. Un décret préciserait les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

III. Mieux articuler les visites visant à obtenir un certificat aux consultations de prévention obligatoires

L'étude d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 avançait que cet article accentuerait le « *caractère global* » des consultations obligatoires et « *aboutira à terme à réduire les consultations parallèles, permettant ainsi à la fois de réduire le recours aux consultations remboursées pour des raisons sportives et d'accroître la disponibilité de temps médical en ville* ». L'impact annuel sur les dépenses d'assurance maladie était ainsi estimé à 30 millions d'euros en année pleine.

La modification opérée par l'article était encore justifiée par le fait que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 avait redéployé les vingt consultations obligatoires prévues dans le parcours de santé et de prévention des nourrissons et des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans.

La commission partage l'objectif de réduire les dépenses de ville occasionnées par des consultations ne devant en principe pas donner lieu à remboursement par l'assurance maladie. Il est de plus exact que le parcours des consultations obligatoires pour les mineurs a été renforcé récemment : en application de la LFSS pour 2019, quatorze consultations obligatoires ont lieu au cours des trois premières années, trois de la quatrième à la sixième année, et trois de la septième à la dix-huitième année¹.

Il semble toutefois risqué de priver les mineurs de l'occasion d'être examiné par un médecin avant d'entamer la pratique d'un sport ou de s'inscrire dans une compétition sportive. Le renforcement de la lutte, par l'assurance maladie, contre les pratiques contraires aux textes, semble à votre commission de meilleure politique que la réduction de la supervision médicale des jeunes.

¹ Art. R. 2132-1 du code du sport, depuis le décret n° 2019-137 du 26 février 2019.

Il n'est en outre pas certain que tous les élèves bénéficient de toutes les consultations obligatoires, comme l'a fait observer le Conseil économique, social et environnemental, dans son rapport de mars 2018, intitulé « *Pour des élèves en meilleure santé* ».

Aussi votre commission propose-t-elle de modifier l'article par l'amendement COM-156, qui dispose aux articles L. 231-2 et L. 231-2-1 du code du sport, relatifs, respectivement, à l'obtention d'une licence et à la participation à une compétition, que **la visite médicale réalisée pour l'obtention d'un certificat** de non-contre-indication à la pratique sportive **déclenche la consultation médicale obligatoire prévue par le code de la santé publique** pour la tranche d'âge dans laquelle se trouve le mineur.

Une telle mesure maintient le principe d'un examen du jeune sportif par un professionnel de santé préalablement à toute activité sportive. Elle n'a pas de coût puisqu'elle se contente de déclencher une visite qui doit avoir lieu. Elle pourrait même être source d'économies pour l'assurance maladie en évitant que le médecin soit sollicité deux fois : une première pour l'obtention du certificat médical et une seconde au titre de la consultation obligatoire.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 38

Simplification de la délivrance de documents provisoires aux étrangers sollicitant un titre de séjour

L'article 38 vise à supprimer la mention, dans la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), de la délivrance par l'administration de récépissés lors du dépôt d'une demande de titre de séjour ou lors de son renouvellement.

En vue de la dématérialisation de ces documents provisoires, la fixation des conditions dans lesquelles les étrangers sont autorisés à séjourner en France pendant l'instruction de leur demande serait ainsi renvoyée au pouvoir réglementaire.

Approuvant une clarification utile des règles relatives aux documents provisoires, la commission spéciale a adopté cet article au bénéfice d'un amendement de cohérence et d'un amendement de précision maintenant dans la loi la mention explicite du droit pour les réfugiés d'exercer la profession de leur choix.

I. La délivrance de récépissés pendant l’instruction des demandes de titres de séjour : une pratique insatisfaisante pour les usagers et les services préfectoraux

L’étranger majeur non européen qui souhaite se maintenir en France plus de 3 mois doit, sauf exceptions, être titulaire d’un document autorisant son séjour (article L. 311-1 du CESEDA).

D’une grande diversité, ces **titres de séjour** sont délivrés par l’administration en fonction des **motifs avancés** par l’étranger (tourisme, travail, études, vie privée et familiale, soins d’une maladie, etc.) et pour des **durées maximales** variables (1, 3, 4 ou 10 ans, voire pour une durée permanente). Ils ouvrent parfois aux étrangers qui en sont détenteurs certains **droits associés au séjour** en France (autorisation de travail, autorisation de séjour à l’étranger et de retour).

Ces titres sont octroyés et renouvelés par les préfetures¹, chargées d’instruire les demandes, de prendre les décisions d’attribution ou de refus, puis de superviser la fabrication et l’envoi du document.

En pratique, en raison de la longueur de ces étapes, **les services préfectoraux remettent quasi systématiquement à l’usager qui dépose une demande de titre de séjour ou qui en sollicite le renouvellement un récépissé attestant de sa démarche**. Ce document provisoire autorise la présence de l’étranger sur le territoire durant l’examen de sa demande (articles L. 311-4 et R. 311-4 du CESEDA).

Le récépissé de demande d’un titre de séjour

Caractéristiques

Le récépissé est remis, sous le timbre du service préfectoral compétent, à tout étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour. Il a une **durée minimum d’un mois** - plus en pratique, souvent trois mois – et **peut être renouvelé une ou plusieurs fois** par l’administration, en fonction de la durée prise par elle pour instruire la demande (article R. 311-5 du CESEDA).

Il ne préjuge pas de la décision définitive qui sera prise au regard du droit au séjour et se distingue de deux autres **documents à caractère temporaire** :

– l’autorisation provisoire de séjour (APS), délivrée à des catégories particulières d’étrangers (mission de volontariat en France, étrangers malades et leurs parents, personnes en parcours de sortie de la prostitution), généralement valable 6 mois ;

– l’attestation de demande d’asile (ADA), remise au demandeur d’asile et renouvelée jusqu’à ce que l’Ofpra (ou, sous certaines réserves, en appel, la CNDA) se soit définitivement prononcé sur sa demande.

¹ Sauf rares exceptions (certains visas valant titre de séjour sont délivrés par les consulats).

Droits conférés

À titre principal, **le récépissé autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour la durée qu'il précise, et sert à justifier de la régularité du séjour de son détenteur** pendant l'instruction de sa demande (dans l'attente de la délivrance du titre définitif ou du rejet de ladite demande).

Les autres droits attachés au séjour varient selon qu'il s'agit d'une première demande ou d'un renouvellement de titre de séjour (pas de retour autorisé en France sans visa après une sortie du territoire en cas de première demande) et selon la nature du titre de séjour dont la délivrance ou le renouvellement est demandé (seuls certains récépissés portent ainsi une mention autorisant leur titulaire à travailler).

Source : commission spéciale

Alors que **la délivrance de chaque récépissé nécessite prise de rendez-vous et déplacement des usagers en préfecture**, le nombre de documents provisoires délivrés chaque année par les préfectures est considérable, comme en témoignent les statistiques présentées par l'étude d'impact du projet de loi : **1,12 million de récépissés ont ainsi été délivrés en 2018**, pour 785 000 titres, soit **1,42 récépissés en moyenne par titre**.

II. Le renvoi au niveau réglementaire des conditions de délivrance des documents provisoires de séjour par le projet de loi : un préalable à leur dématérialisation et à la refonte de leur régime.

Lors du Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration qui s'est tenu en novembre 2019, le Gouvernement s'est donné comme objectif d'améliorer l'accueil des usagers en préfecture en réduisant le nombre de passages dans les services grâce à la dématérialisation¹.

À cette fin, **le Gouvernement entend déployer avant 2022 un nouveau service de dépôt en ligne et d'instruction des demandes de titres de séjour**. Il ne sera donc plus, à terme, délivré aux usagers des récépissés au format papier, les documents provisoires (attestations de dépôt de demande ou de prolongation de l'instruction d'une demande) étant générés en ligne.

¹ « D'ici quelques mois, les premières étapes d'un nouveau service de dépôt en ligne des demandes de titres de séjour seront mises en place, et modifieront en profondeur la relation avec l'utilisateur et le travail des services. Le recours au récépissé ne sera plus nécessaire dans la quasi-totalité des situations, les convocations en préfecture moins nombreuses et les délais de traitement réduits. Ce déploiement interviendra progressivement entre le printemps 2020 et 2022 (en commençant par les étudiants au printemps 2020). » (20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration – Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration – 6 novembre 2019).

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante :

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/11/dossier_de_presse_-_comite_interministeriel_sur_limmigration_et_lintegration_-_06.11.2019.pdf

Le présent article tend dès lors à supprimer toute référence à la notion de « récépissés » (ou d'« attestations ») de demande de titres de séjour figurant au sein des dispositions législatives du CESEDA, renvoyant désormais au pouvoir réglementaire la fixation des conditions dans lesquelles ils seront délivrés aux usagers.

III. Une clarification utile des règles relatives aux documents provisoires approuvée et précisée par la commission spéciale

Les ajustements proposés par le présent article sont de portée assez limitée : il s'agit essentiellement d'une clarification bienvenue entre les dispositions relevant du domaine de la loi et celles du règlement (les modalités concrètes de délivrance de documents autorisant provisoirement le séjour des ressortissants étrangers relevant manifestement de la seconde catégorie).

Les simplifications concrètes du traitement des demandes des titres de séjour ne devraient intervenir que dans un second temps, avec la mise en place du système informatique permettant de générer les documents provisoires dématérialisés qui remplaceront les récépissés au format papier. Ce dispositif échappe à la compétence du législateur et son déploiement est prévu par le Gouvernement entre le printemps de cette année et 2022.

Si les bénéficiaires affichés de la dématérialisation à venir sont appréciables (simplicité, rapidité, limitation des déplacements en préfecture, réduction des délais), notamment au regard de la situation très détériorée de l'accueil des étrangers dans certaines préfectures dénoncée par de nombreux acteurs associatifs, votre rapporteure insiste toutefois sur les garanties qui devront entourer le futur dispositif :

– pour éviter la reconstitution d'obstacles numériques à l'accès aux droits des étrangers¹ (disponibilité effective du service, maintien d'alternatives non dématérialisées dans certains cas) ;

– et pour assurer une identification fiable des usagers et la confidentialité de leurs données².

¹ Crainte dont les travaux du Défenseur des droits se font régulièrement l'écho : « La dématérialisation des procédures, qui devait être une occasion pour améliorer ces difficultés, est venue cristalliser, voire exacerber, et surtout rendre invisibles les entraves à l'accès aux services publics : aux files d'attentes indignes des usagers cherchant à atteindre le guichet de la préfecture est venue se substituer une file invisible qui parvient encore moins qu'auparavant à accéder aux guichets. Ici, nul problème technique en jeu mais l'absence de moyens suffisants donnés à des dispositifs téléphoniques et numériques saturés de manière récurrente, voire permanente. »

Rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » (Défenseur des Droits, janvier 2019), p. 35. Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf>

² Garanties comparables à celles exigées par le législateur lorsqu'il a autorisé la dématérialisation de certaines procédures de l'Ofpra (convocation et notification de ses décisions) lors de l'adoption de la

À l'initiative de la rapporteure, la commission spéciale a apporté deux précisions à cet article, en adoptant :

– un **amendement COM-118 de cohérence**, procédant par coordination à la suppression de la mention du récépissé subsistant par erreur à deux autres occurrences au sein de l'article L. 511-1 du CESEDA ;

– et un **amendement COM-119 de précision**, afin de maintenir dans la loi la mention explicite que les réfugiés (et les titulaires de la protection subsidiaire) bénéficient du droit d'exercer la profession de leur choix. Eu égard à l'importance de ce droit, qui transpose une exigence de la directive européenne 2011/95/UE dite « Qualifications »¹, seules les modalités de délivrance des documents matérialisant l'autorisation de travail méritent d'être renvoyées au pouvoir réglementaire.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 39

Modalités d'inscription à l'examen du permis de conduire

Cet article supprime le cadre législatif relatif aux modalités de répartition des places d'examen au permis de conduire afin de donner la possibilité au Gouvernement de généraliser, le cas échéant, la procédure d'inscription en ligne au permis de conduire par voie réglementaire à l'issue de son expérimentation.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'expérimentation d'une nouvelle méthode de répartition des places d'examen pratique au permis de conduire

La répartition des places d'examen au permis de conduire entre les différents établissements d'enseignement de la conduite s'effectue en

loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹ Aux termes du 1 de l'art. 26 (Accès à l'emploi) de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection : « Les États membres autorisent les bénéficiaires d'une protection internationale à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que la protection a été octroyée ».

application d'une **méthode nationale d'attribution (MNA)** définie par arrêté.

Réformée en 2014¹, cette méthode prévoyait une répartition des places d'examen pratique entre les auto-écoles en tenant compte **du nombre moyen de candidats qu'elles ont présenté à l'examen en première et deuxième présentations au cours des douze derniers mois.**

Afin de renforcer l'égal accès des candidats à une place d'examen, le législateur, à l'occasion de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi « Macron »), **a inséré un nouvel article dans le code de la route² prévoyant que la répartition des places d'examen au permis de conduire « est assurée dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, ne portant pas atteinte à la concurrence entre ces établissements ».**

Cet article précise également que les places sont attribuées « en fonction notamment du nombre d'enseignants à la conduite dont ils disposent, et de manière à garantir l'accès des candidats libres à une place d'examen ». Cette dernière mention **a rendu nécessaire une modification de la méthode nationale d'attribution**, afin qu'elle prenne en compte la capacité d'enseignement des établissements.

Un arrêté de 2016³ a **par conséquent modifié la MNA**, qui repose désormais sur le calcul d'une « population de référence ajustée » tenant compte :

– **de l'activité des établissements d'enseignement**, à travers le nombre de candidats présentés en première et deuxième présentation au cours des douze derniers mois ;

– **du nombre d'enseignants de la conduite et de la sécurité routière** dont les établissements disposent, calculé en équivalents temps plein.

Les droits à places d'examen des établissements sont ensuite calculés mensuellement par l'administration **en multipliant cette population de référence ajustée par un coefficient d'attribution** tenant compte du nombre de places d'examen disponibles.

Les candidats libres - qui ne sont pas présentés par une auto-école - se présentant pour la première fois doivent bénéficier d'une place **dans un délai qui ne saurait être supérieur à deux mois.** Pour ceux ayant échoué une première fois, leur délai d'attente doit correspondre au délai moyen constaté entre la première et la deuxième présentation dans le département.

¹ Arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire.

² Art. L. 213-4-1 du code de la route créé par l'art. 30 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³ Arrêté du 21 juillet 2016 modifiant l'arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire.

Cette nouvelle méthode **présente toutefois certains défauts**, soulevés par l'Autorité de concurrence dans un avis du 26 février 2016¹, en ce qu'elle « *est toujours fondée sur des données relatives à l'activité passée des établissements (sur les douze derniers mois), si bien qu'elle bloque l'évolution du marché, dans la mesure où l'obtention des places d'examen est indispensable au développement de l'activité* »².

La prise en compte, pour la répartition des places, des première et deuxième présentations à l'examen sur les douze derniers mois **conduit en effet à des effets pervers** : afin de conserver le maximum de places pour le futur, certaines auto-écoles présentent des candidats qui ne sont pas prêts ou **refusent de présenter des candidats qui ont échoué deux fois à l'examen** et qui ne sont donc plus pris en compte dans les attributions futures - ceux-ci sont alors tenus de se présenter en candidats libres.

Par ailleurs, comme le rappelle le **rapport remis par la députée Françoise Dumas au Premier ministre en février 2019 sur le permis de conduire**³, certaines auto-écoles qui n'ont pas l'utilité de toutes leurs places **les échangent avec d'autres établissements, parfois contre rémunération**.

Pour remédier à ces difficultés et permettre une meilleure adéquation entre l'offre de places d'examen et la demande, l'Autorité de la concurrence comme le rapport « Dumas » proposent de **désintermédier l'attribution des places d'examen pratique**, en permettant l'inscription individuelle en ligne de tous les candidats, qu'ils soient des candidats libres ou des candidats présentés par une école de conduite.

Cette proposition a été reprise par le Gouvernement dans sa réforme du permis de conduire présentée en mai 2019⁴, qui prévoit **l'expérimentation d'une plateforme de réservation en ligne des places d'examen pratique** dans cinq départements de la région Occitanie (Aude, Haute-Garonne, Gers, Gard, Hérault) pour une durée de 8 mois⁵.

¹ Autorité de la concurrence, avis n°16-A-07 du 26 février 2016 relatif à un projet d'arrêté réformant la méthode d'attribution des places aux épreuves du permis de conduire.

² Comme le relève l'autorité de la concurrence, « les établissements en décroissance continuent de bénéficier d'un nombre de places lié à leur activité passée tandis que ceux en croissance se trouvent freinés dans leur développement par le nombre de places d'examen auxquels ils peuvent prétendre ».

³ Rapport au Premier ministre de Mme Françoise Dumas, députée du Gard, « Vers un permis de conduire plus accessible et une éducation routière renforcée », février 2019.

⁴ Dossier de presse « Le Permis pour tous – une formation personnalisée et de qualité, un permis de conduire moins cher », 2 mai 2019.

⁵ Dans le cadre de cette expérimentation, les candidats pourront réserver leur place directement en ligne ou donner mandat à leur école de conduite pour procéder à cette inscription, les places étant attribuées en fonction de la date du dépôt de la demande. Afin de responsabiliser les candidats et de limiter l'absentéisme, toute place réservée et non utilisée entraînera un délai avant une nouvelle réservation. Pour inciter les candidats à se présenter avec un niveau de préparation optimal, le délai de représentation après un échec sera conditionné au résultat obtenu.

Le cadre de cette expérimentation a été précisé dans la **loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités**¹. D'après les informations transmises à votre rapporteure, cette expérimentation sera lancée à compter du **lundi 2 mars 2020**.

II. Supprimer le cadre législatif relatif aux modalités de répartition des places d'examen au permis de conduire

La loi d'orientation des mobilités telle qu'adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale comportait une disposition **habilitant le Gouvernement à modifier, par voie d'ordonnance, l'article L. 213-4-1 du code de la route relatif aux modalités de répartition des places d'examen au permis de conduire**, afin de généraliser, le cas échéant, la procédure d'inscription en ligne des candidats à l'issue de son expérimentation.

Cette disposition a été **déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel** dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019².

Par conséquent, afin de **donner la possibilité au Gouvernement de généraliser la procédure d'inscription en ligne au permis de conduire** à l'issue de son expérimentation sans devoir passer par une modification législative, le présent article abroge l'article L. 213-4-1 du code de la route. Cette suppression entrerait en vigueur **le 1^{er} février 2021**³, soit à l'issue de la phase d'expérimentation.

III. La position de la commission - Les modalités d'inscription à l'examen du permis de conduire relèvent du domaine réglementaire

L'éventuelle généralisation de la procédure d'inscription en ligne au permis de conduire à l'issue de son expérimentation **suscite les craintes de certaines écoles de conduite « traditionnelles »**, qui font face à la concurrence croissante des auto-écoles en ligne.

En facilitant les modalités d'inscription des candidats libres aux examens par rapport à la situation actuelle, cette nouvelle procédure

¹ *Son art. 98 dispose ainsi* : « À titre expérimental, dans les départements désignés par arrêté du ministre chargé de la sécurité routière et pour une durée de huit mois à compter d'une date définie par le même arrêté, avec la possibilité, le cas échéant, de la prolonger de trois mois, il est dérogé à l'art. L. 213-4-1 du code de la route afin de prévoir que les places d'examen du permis de conduire sont attribuées directement de manière nominative aux candidats qui en font la demande par voie électronique sur un système dédié. La demande peut être effectuée selon les mêmes modalités par l'établissement d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière auprès duquel le candidat est inscrit. L'expérimentation fait l'objet d'une évaluation ».

² *Le Conseil constitutionnel a considéré qu'* « il résulte de la combinaison des dispositions des art. 37-1 et 38 de la Constitution que le Gouvernement ne saurait être autorisé à procéder à la généralisation d'une expérimentation par le Parlement, sans que ce dernier dispose d'une évaluation de celle-ci ou, lorsqu'elle n'est pas arrivée à son terme, sans avoir précisément déterminé les conditions auxquelles une telle généralisation pourra avoir lieu ».

³ *En application de l'art. 50 du projet de loi.*

pourrait en effet **conduire à une augmentation du nombre des candidats ayant recours à des auto-écoles en ligne.**

Par ailleurs, comme le relève le Conseil national des professions de l'automobile (CNPA), la désintermédiation de l'attribution des places d'examen **ne répondra pas en elle-même à la problématique du délai de passage**, qui dépend essentiellement du nombre d'inspecteurs du permis de conduire et donc du nombre de places d'examen offertes dans chaque département.

Si ces craintes sont légitimes, votre rapporteure considère toutefois que les modalités de répartition des places d'examen du permis de conduire **ne relèvent pas du domaine de la loi mais du domaine réglementaire.** Avant l'adoption de la loi « Macron », qui a inscrit au niveau législatif les modalités d'attribution des places d'examen, celles-ci étaient fixées par voie réglementaire.

La commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi « Macron » avait d'ailleurs soulevé la faible portée normative de la disposition législative envisagée **et l'avait par conséquent supprimée**¹.

Déterminer au niveau de la loi les modalités de répartition des places d'examen au permis de conduire **créé en effet une rigidité importante**, qui impose de trouver un véhicule législatif à chaque fois qu'une modification est envisagée.

Pour cette raison, la commission spéciale a adopté cet article sans modification. Elle souligne néanmoins qu'une éventuelle généralisation de la procédure d'inscription en ligne des candidats **ne devra être réalisée qu'au regard de l'évaluation de l'expérimentation prévue**, et uniquement si le bilan de cette celle-ci est positif.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ *Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques par Mmes Catherine Deroche, Dominique Estrosi Sassone et M. François Pillet, 25 mars 2015.*

Article 40

Bulletin officiel des produits de santé

*Cet article enrichit le contenu du nouveau Bulletin officiel des produits de santé.
La commission spéciale a adopté cet article sans modification.*

Le 1° du présent article prend acte de la création par la dernière loi de financement de la sécurité sociale¹ d'un instrument officiel spécifique aux produits de santé – le Bulletin officiel des produits de santé – qui se substitue au Journal officiel de la République française.

Le 2° prévoit qu'y figurent toutes les décisions relatives au remboursement, à la prise en charge, aux prix, aux tarifs et à l'encadrement de la prescription et de la dispensation des médicaments, des dispositifs médicaux et des autres produits de santé.

La commission spéciale a adopté cet article sans modification.

Article 41

**Habilitation du gouvernement à définir par ordonnance
le statut des encadrants du service national universel**

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance sur le statut des encadrants du service national universel.

La commission a supprimé cet article.

I. Le service national universel : un projet en faveur de la jeunesse dont le Gouvernement veut accélérer la mise en place

Promesse de campagne du Président de la République lorsqu'il était candidat en 2017, le service national universel (SNU) est **en cours de déploiement**.

¹ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, art. 42.

Le service national universel s'articule en trois phases :

– une première phase de cohésion de quinze jours dans un département autre que le département de résidence du jeune¹ ;

– une deuxième phase – obligatoire – de « mission d'intérêt général » de douze jours consécutifs ou 84 heures, à proximité du lieu de résidence du jeune ;

– une troisième phase volontaire d'engagement d'au moins trois mois (défense et sécurité, accompagnement des personnes, préservation du patrimoine ou de l'environnement, tutorat), avant les 25 ans du jeune.

En **juin 2019, 1 978 jeunes** âgés de 16 ans environ ont participé à la phase 1 du SNU, dans 13 départements pilotes avec au moins un centre dans chaque région métropolitaine et en Guyane.

Pour 2020, le Gouvernement a indiqué souhaiter accueillir entre **20 000 et 30 000 jeunes**, « *en fonction des résultats de la cartographie en cours des places d'accueil disponibles* »², soit **une extension de l'expérimentation de 2019 à l'ensemble des départements**.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État, a annoncé, début février 2020, la volonté du Président de la République et du Gouvernement d'accélérer la mise en place du service national universel : **100 000 jeunes en 2021, 200 000 jeunes en 2022**, avec dans l'idéal une **généralisation aux 800 000 jeunes** qui constituent une classe d'âge en **2024**, soit deux ans avant le terme initialement prévu pour 2026.

II. Définir par ordonnance le statut des encadrants du service national universel

Le présent article tend à habilitier le Gouvernement à définir par ordonnance le statut des encadrants du service national universel. Lors de la première session de 2019, 450 personnes – un tiers d'anciens militaires, un tiers de personnels de l'éducation nationale en activité ou à la retraite et un tiers de membres de l'éducation nationale – avaient encadré les quelque 2 000 jeunes, après une formation à Saint-Cyr.

¹ Pour la session 2020 qui se tiendra du 22 juin au 3 juillet, peuvent postuler des jeunes âgés de 15 ans minimum au moment de l'inscription et de moins de 18 ans au 5 juillet 2020.

² Propos de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, le 13 novembre 2019, lors de son audition devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

Le recrutement - et la fidélisation - des encadrants sont un enjeu majeur dans la mise en place du SNU, notamment en raison du taux élevé d'encadrement : un adulte pour cinq jeunes actuellement. De l'aveu même du secrétaire d'État lors de son audition du 13 novembre dernier, *« le vrai enjeu est moins l'hébergement que celui de l'encadrement. Il est nécessaire de prendre de l'avance pour recruter et former en nombre suffisant les encadrants pour maintenir le haut niveau d'exigence en matière de sécurité que nous avons fixé »*¹.

Pour la phase 1 de cohésion de 2019, et certainement celle de 2020, les encadrants ont pu bénéficier de **contrats d'engagement éducatif**, prévus à l'article L. 432-1 du code de l'action sociale et des familles. Toutefois, **cette solution ne peut être pérenne** : en effet, ces contrats d'engagement éducatif permettent la prise en charge de participation **uniquement occasionnelle** à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs à caractère éducatif organisé à l'occasion de vacances scolaires, de congés professionnels ou de loisirs.

Afin de **sécuriser** le dispositif et de **renforcer l'attractivité** du SNU pour les encadrants, le Gouvernement souhaite procéder à plusieurs modifications législatives :

- créer un congé dédié pour les fonctionnaires d'État pour leur permettre d'encadrer ces stages, contre rémunération ;

- mettre en place un nouveau congé dans le code du travail en complément des congés déjà existants, par exemple pour des engagements associatif, politique et militant et des congés pour les réserves opérationnelles, de sécurité ou sanitaire (articles L. 3142-42 à L. 3142-104 du code du travail) ;

- prendre en compte la spécificité du statut des militaires et permettre à ceux ayant bénéficié du pécule modulable d'incitation au départ ou de la pension afférente au grade supérieur de pouvoir participer à ces encadrements sans perte de ces derniers.

¹ *Idem.*

Le pécule modulable d'incitation au départ et la pension afférente au grade supérieur

En application de l'article 38 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, les militaires de carrière (officiers et sous-officiers) pouvaient demander jusqu'au 31 décembre 2019 à bénéficier du pécule modulable d'incitation au départ s'ils souhaitaient liquider leur pension de retraite, mais s'ils se trouvaient à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade. Il en était de même pour un « militaire engagé en position d'activité rayé des contrôles avant quinze ans de service ». Toutefois, en cas de nomination ou de contractualisation dans l'une des fonctions publiques dans les cinq ans qui suivent la radiation, le pécule doit être intégralement remboursé.

Par ailleurs, l'article 36 de cette même loi prévoit que le bénéficiaire de la pension qui reprend une activité dans un organisme mentionné à l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dont les administrations de l'État, perd le bénéfice de cette pension à compter du premier jour du mois au cours duquel débute cette activité.

III. Redonner au Parlement sa place dans le débat sur la mise en place du service national universel

Le développement du service national universel nécessite la mise en place d'un **réel statut** des encadrants de ce dernier. Le **statu quo n'est pas viable à long terme**.

Toutefois, la commission note que **le Parlement n'a jamais été saisi de la question du service national universel**, si ce n'est à travers des questions budgétaires à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances – et encore de manière très limitée¹.

Or, le service national universel constitue pour le Président de la République et le Gouvernement **une pierre angulaire** de la société de l'engagement et du renforcement de la cohésion sociale qu'ils prônent. En outre, **le coût budgétaire de ce dispositif est élevé** : 1 500 euros par jeune, soit une enveloppe de **30 millions d'euros** pour 20 000 jeunes inscrite au budget pour **2020**. Cette trajectoire budgétaire conduit à un coût pour **2021 de 150 millions d'euros** pour 100 000 jeunes, **300 millions d'euros en 2022** pour 200 000 jeunes, et un budget de **1,5 milliard d'euros** lorsque l'ensemble d'une classe d'âge sera concerné – soit en 2026, voire 2024.

¹ Dans les projets de loi de finances pour 2019 et 2020, le SNU est inclus dans le programme 163 « Jeunesse et vie associative », de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Lors de l'examen du budget pour 2020 au Sénat, M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits « Jeunesse et vie associative », disposait d'un temps très limité pour présenter le programme 163, d'un montant de 663,7 millions d'euros – le SNU ne représentait que 4,5 % des crédits de ce programme.

Dans ces conditions, il paraît essentiel que la **question du service national universel – ainsi que sa pérennisation et sa généralisation – soit examinée au Parlement lors d’un débat allant au-delà d’accorder ou non une habilitation à légiférer par ordonnance sur un aspect très partiel du sujet – le statut des encadrants.**

Selon les informations transmises à votre rapporteure, les négociations et les travaux actuels de l’administration ne sont pas suffisamment avancés pour envisager une introduction par amendement gouvernemental de ce statut dans ce projet de loi. Aussi, il semble très peu probable que cette ordonnance soit prête avant la session de 2020, dont la phase 1 doit se dérouler du 22 juin au 3 juillet. Le statut défini par cette ordonnance s’appliquerait donc au plus tôt **pour les encadrants de la session 2021.**

Dans ces conditions, la commission spéciale estime qu’il n’y a pas urgence à légiférer par ordonnance et souhaite que la question du statut des encadrants du SNU soit examinée **dans le cadre d’un débat plus large sur le service national universel et d’un projet de loi dédié.**

Aussi, **la commission a adopté les deux amendements identiques de suppression présentés par la rapporteure (COM-130) et par Mme Sylvie Robert (COM-63).**

La commission a supprimé cet article.

Article 42

Transmission de l’éligibilité fiscale de l’épargnant au livret d’épargne populaire par l’administration fiscale sur demande des établissements bancaires

Cet article prévoit de permettre à l’administration fiscale de transmettre, sur demande d’un établissement teneur de compte sur livret d’épargne populaire, l’information sur l’éligibilité d’un client à ce type de produit d’épargne réglementée. Il reprend une disposition de la loi de finances pour 2020 considérée comme « cavalier » budgétaire par le Conseil constitutionnel. La commission a adopté cet article modifié par un amendement de cohérence.

I. Une simplification dans l'examen des critères d'exigibilité d'un épargnant au livret d'épargne populaire

Ce produit d'épargne réglementé est réservé aux personnes modestes, afin de leur permettre de placer leurs économies « *dans des conditions qui en maintiennent le pouvoir d'achat* »¹. Il offre **une rémunération plus avantageuse que le livret A, fixée à 1,25 %**, contre 0,5 % pour le livret A.

Cependant, comme le relève l'Observatoire de l'épargne réglementée dans son dernier rapport publié en juillet 2019, « **le nombre de LEP a diminué chaque année depuis 2009, sauf en 2015. En dépit de sa rémunération avantageuse, le LEP semble effectivement peu connu, ou peu prisé, des personnes physiques** »². **Les modalités actuelles de vérification de l'éligibilité** d'un client constituent le facteur essentiel d'explication. En effet, la procédure actuelle exige du contribuable qu'il produise, chaque année, son avis d'imposition pour justifier qu'il remplit les conditions de ressources encadrant la détention d'un livret d'épargne populaire.

Face à ce constat, **deux démarches** ont été engagées :

– d'une part, le Gouvernement a demandé aux banques d'en **accentuer la promotion** afin que l'ensemble de la population éligible soit encouragée à souscrire à ce produit ;

– d'autre part, **l'administration fiscale** a travaillé à la mise en œuvre d'un **canal d'information direct avec les établissements bancaires** qui se substituerait aux modalités actuelles de contrôle de l'éligibilité d'un client.

Le présent article consacre cette possibilité, en autorisant l'administration fiscale à transmettre à un établissement teneur de compte l'éligibilité d'un client au livret d'épargne populaire. Seule l'éligibilité serait communiquée, sans davantage d'information sur la situation fiscale du contribuable.

II. Une disposition déjà débattue et votée au Parlement

Un dispositif analogue avait été introduit par l'Assemblée nationale en première lecture de l'examen du projet de loi de finances pour 2020. Il avait été complété par le Sénat à l'initiative de notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général du budget, afin de consacrer explicitement dans le code monétaire et financier que le contribuable n'avait pas à apporter lui-même la preuve de son éligibilité au livret d'épargne populaire. Toutefois, **le Conseil constitutionnel avait finalement censuré l'article** en ce qu'il ne relevait pas du domaine des lois de finances³.

¹ Art. L. 221-13 du code monétaire et financier.

² *Rapport annuel de l'Observatoire de l'épargne réglementée*, édition 2018, juillet 2019.

³ *Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, cons. 133.*

La simplification proposée est opportune, dans la mesure où elle est de nature à **favoriser une plus grande diffusion du livret d'épargne populaire. Elle s'impose surtout depuis que le gouvernement a fait le choix de diminuer la rémunération du livret A à 0,5 % en février dernier.**

Pour autant, **la rédaction actuelle comporte une coquille**, le code monétaire et financier étant modifié à deux reprises par le I et le III. **La commission a adopté un amendement COM-112 de précision** afin de supprimer le III.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 42 bis (nouveau)

Clarification des modalités d'application du droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur

Introduit à l'initiative de M. Martial Bourquin et des membres du groupe socialiste et républicain, le présent article vise à clarifier les modalités d'application du droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur.

Il reprend la proposition de loi déposée par le même Sénateur, et adoptée à l'unanimité par le Sénat, le 23 octobre 2019.

La commission a adopté cet article additionnel.

I. La situation actuelle - Une réforme de l'assurance emprunteur, destinée à ouvrir le marché à la concurrence, dont les consommateurs peinent encore à tirer profit

En dépit de l'effort engagé par le législateur pour réformer et ouvrir à la concurrence l'assurance emprunteur depuis une décennie, **les effets de ces réformes ne sont pas pleinement ressentis par les consommateurs.**

Dans son rapport sur la proposition de loi précitée¹, Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour la commission des affaires économiques, relevait ainsi que cet effort était encore entravé par des « *incertitudes juridiques* » ou des « *manœuvres dilatoires* »².

¹ Rapport n° 58 (2019-2020) de Mme Élisabeth Lamure, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur la proposition de loi tendant à renforcer l'effectivité du droit au changement d'assurance emprunteur, déposé le 16 octobre 2019, p. 5.

² En l'espèce, de la part de certains prêteurs.

Selon elle, **la majeure partie des difficultés est imputable à la date d'échéance des contrats d'assurance emprunteur**, mal définie sur le plan juridique et parfois omise de ces contrats.

Preuve de ces difficultés, **environ un cinquième des consommateurs ignorent qu'ils peuvent changer d'assurance emprunteur et un tiers n'obtiennent pas à temps la substitution de leurs contrats.**

Certes, **l'ouverture à la concurrence a permis une diminution des tarifs d'assurance emprunteur**, comme en atteste le ratio des cotisations assurance emprunteur sur le total des encours de crédit immobilier, qui a diminué de 0,77 à 0,69 % entre 2007 et 2018.

Pour autant, **le manque de clarté de la notion de « date d'échéance » pénalise fortement certains consommateurs**, empêchés de faire usage de leur droit de résiliation annuelle auprès des prêteurs.

II. La position de la commission - Une clarification bienvenue des modalités d'application du droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur, qui doit contribuer utilement à renforcer l'information du consommateur et à abaisser le coût total du crédit

Les dispositions de l'amendement COM-58, présenté par M. Martial Bourquin, reprennent celles de la proposition de loi mentionnée plus haut, sous réserve de légers ajustements de présentation formelle.

Ces dispositions doivent permettre aux assurés :

- **d'exercer leur droit de résiliation à la date de leur choix** (date anniversaire de l'offre de prêt ou autre date prévue par le contrat) ;
- **de bénéficier d'une information en ce sens** (dans le cadre de la notice accompagnant le contrat d'assurance) ;

Dans le même temps, **elles prévoient que les professionnels :**

- **doivent justifier, de manière explicite et motivée, les décisions de refus de changement d'assurance emprunteur ;**
- **sont passibles d'une sanction, d'un montant de 3 000 euros pour une personne physique à 15 000 euros pour une personne morale**, en cas de manquement.

Précisé par un sous-amendement COM-159 de nature purement rédactionnelle proposé par votre rapporteure, la date d'entrée en vigueur des dispositions précitées est fixée à quatre mois suivant la publication de la loi.

Comme dans la proposition de loi initiale, il est prévu qu'elles s'appliquent aux contrats en cours à cette date.

La commission spéciale considère qu'il est nécessaire de faciliter l'application du droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur ; à n'en pas douter, cette évolution est de nature à renforcer l'information du

consommateur et à abaisser le coût total du crédit, dans un domaine resté trop longtemps hermétique à la concurrence.

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 43

Dispositifs d'intéressement dans les très petites entreprises

Cet article vise à permettre aux employeurs de moins de 11 salariés de mettre en place des dispositifs d'intéressement par décision unilatérale.

La commission a adopté un amendement tendant à permettre la reconduction par décision unilatérale de tels dispositifs ainsi qu'un amendement tendant à permettre aux TPE de bénéficier de manière pérenne du dispositif d'exonérations sociales et fiscales pour les primes exceptionnelles de pouvoir d'achat versées à leurs salariés.

I. Un accord collectif est aujourd'hui nécessaire à la mise en œuvre d'un dispositif d'intéressement

Les dispositifs d'intéressement ont pour objet, aux termes de l'article L. 3312-1 du code du travail, « *d'associer collectivement les salariés aux résultats ou aux performances de l'entreprise* ». Ils consistent en un versement aux salariés d'une prime calculée en fonction des résultats de l'entreprise. Cette prime est versée soit directement au salarié soit sur un plan épargne d'entreprise (PEE) ou sur un compte épargne temps (CET).

Les dispositifs d'intéressement sont mis en place pour trois ans selon une des modalités prévues à l'article L. 3312-5¹ :

- soit par un accord conclu entre l'employeur et les délégués syndicaux ;
- soit par un accord conclu entre l'employeur et un salarié mandaté par une organisation syndicale ;
- soit par un accord conclu au sein du comité social et économique (CSE) ;
- soit par un accord proposé par l'employeur et approuvé à la majorité des deux-tiers à l'occasion d'un référendum d'entreprise.

¹ À la différence des dispositifs de participation, qui sont obligatoires, les dispositifs d'intéressement sont facultatifs.

II. Le Gouvernement propose de permettre la mise en œuvre de dispositifs d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur dans les très petites entreprises

Le présent article prévoit une modalité dérogatoire de conclusion d'un accord d'intéressement, applicable aux entreprises de moins de 11 salariés dépourvues de délégué syndical ou de CSE.

Dans ces entreprises, un dispositif d'intéressement pourrait être mis en place par décision unilatérale de l'employeur.

Cette possibilité serait conditionnée à l'absence d'accord conclu dans les cinq années précédentes.

En outre, alors que les accords d'intéressement peuvent être tacitement reconduits, les dispositifs créés par décision unilatérale ne pourraient être maintenus que par un accord conclu selon les modalités actuellement prévues.

Il est précisé que des dispositifs d'intéressement de projet ne peuvent pas être mis en place par une telle décision unilatérale.

En outre, l'article L. 3314-7, qui permet de maintenir des critères de répartition fondés sur l'ancienneté ou la qualification n'a pas non plus vocation à être applicable.

Le 2° précise que les dispositions qui encadrent les dispositifs d'intéressement, notamment en matière de contrôle par l'autorité administrative, sont applicables aux dispositifs mis en œuvre par la voie d'une décision unilatérale, à l'exception de dispositions qui sont sans objet.

III. Une simplification bienvenue mais qui ne saurait lever toutes les obstacles au développement de l'intéressement dans les TPE

L'étude d'impact rappelle que le développement des dispositifs d'intéressement « *fait partie des réformes prioritaires identifiées par le Gouvernement* », qui affiche l'objectif de faire passer le nombre de salariés bénéficiant d'un tel dispositif de 1,4 million aujourd'hui à 3 millions à la fin du quinquennat.

Or, les statistiques de la Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (Dares) montrent que les dispositifs d'intéressement, comme les dispositifs de participation et d'épargne salariale, sont fortement concentrés sur les grandes et les très grandes entreprises.

Ainsi, si près d'un tiers des salariés bénéficiaient en 2017 d'un accord d'intéressement, cette part n'était que de 3,2 % pour les salariés d'entreprises de moins de 10 salariés.

Source : Dares

Cet écart résulterait largement de la plus faible propension des très petites entreprises à conclure des accords collectifs, elle-même liée à leur moindre capacité à organiser en leur sein un dialogue social formalisé, surtout en l'absence d'instances représentatives du personnel.

Plusieurs mesures récentes ont visé à renforcer la couverture des salariés par des accords d'intéressement.

La loi Pacte¹ a notamment imposé aux branches professionnelles d'engager, avant le 31 décembre 2020, une négociation en vue de mettre en place un régime d'intéressement que les entreprises de moins de 50 salariés peuvent appliquer sans avoir à conclure en leur sein un accord spécifique².

Il ressort toutefois de l'étude d'impact que seules 17 branches ont à ce jour conclu un accord-type d'intéressement.

Par ailleurs, l'État a cherché à inciter les entreprises à négocier des accords d'intéressement en supprimant, à compter du 1^{er} janvier 2019, la contribution patronale sur les sommes versées au titre de l'intéressement (forfait social)³.

Les sommes perçues au titre de l'intéressement sont ainsi exonérées de cotisations et contributions sociales à l'exception de la CSG et de la CRDS. Elles ne sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu que si le salarié fait le choix d'une perception directe. Pour les sommes investies dans le cadre d'un plan d'épargne, l'exonération est valable dans la limite de 75 % du plafond de la sécurité sociale.

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

² En outre, les ministères de l'Économie et des finances et du Travail ont édité des modèles-type d'accord d'intéressement contenant l'ensemble des éléments obligatoires, qui sont mis à la disposition des employeurs.

³ Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

En outre, le prélèvement social de 20 % (forfait social) sur les sommes versées au titre de l'intéressement a été supprimé pour les salariés d'entreprises de moins de 250 salariés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019¹.

Ainsi que le Conseil d'État l'a relevé dans son avis sur le projet de loi, le développement des dispositifs d'intéressement est donc susceptible d'avoir des incidences sur l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale. Dès lors, conformément à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, une telle disposition aurait dû être soumise pour avis aux caisses concernées. Or, tel n'a pas été le cas. L'étude d'impact ne mentionne en effet que la consultation de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelles en application de l'article L. 2271-1 du code du travail.

Cette carence a conduit le Conseil d'État à disjoindre cet article du texte qui lui était soumis.

La direction générale du travail a néanmoins indiqué, au cours de son audition par la commission spéciale, que les consultations obligatoires avaient, depuis, été menées.

Dans ce contexte, la mise en place d'un dispositif d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur, sans qu'une négociation formelle soit nécessaire, apparaît pertinente. Cette modalité n'a pas vocation à se substituer entièrement à la négociation collective puisqu'un dispositif ainsi mis en place ne pourra être reconduit que par accord.

Votre rapporteure note toutefois que la mise en place d'un dispositif d'intéressement, même par décision unilatérale, demeure complexe pour les chefs de très petites entreprises. Il serait donc souhaitable que les branches se saisissent réellement de la possibilité qui leur a été ouverte par la loi Pacte de conclure des accords-types.

La commission spéciale a adopté un amendement **COM-114** de votre rapporteure tendant à supprimer la disposition aux termes de laquelle un dispositif d'intéressement mis en œuvre par décision unilatérale ne peut être reconduit que par un accord ou un référendum d'entreprise. En effet, il lui est apparu pertinent de permettre à l'employeur d'une TPE de maintenir un tel dispositif au-delà des trois premières années sans que les complexités propres à la négociation collective n'y fassent obstacle.

Par ailleurs, considérant que même avec cette mesure de simplification, des dispositifs d'intéressement peuvent être difficiles à mettre en place dans des TPE, la commission spéciale a cherché à permettre aux employeurs de moins de 11 salariés de les associer de manière plus simple aux résultats de l'entreprise.

¹ Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, art. 16.

À cette fin, elle a adopté un amendement **COM-115** de votre rapporteure tendant à pérenniser, pour les seules entreprises de moins de 11 salariés, le dispositif de prime exceptionnelle créé par la loi MUES de décembre 2018¹ et reconduit par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020², et à supprimer, pour les mêmes entreprises, la condition liée à l'existence d'un accord d'intéressement.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 44

Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prolonger tout ou partie des dispositions de l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative au règlement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prolonger tout ou partie des dispositions de l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative au règlement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

Constatant que le Gouvernement demande au législateur la prolongation de l'ordonnance précitée sans qu'il puisse disposer du rapport d'évaluation – devant lui être remis le 1^{er} octobre 2020 – la commission spéciale n'a pas jugé utile de maintenir l'habilitation à légiférer par ordonnance.

La commission a donc adopté un amendement substituant à cette habilitation un dispositif directement intégré dans la loi afin :

– de proroger de 14 mois le délai d'application des dispositions précitées issue de la loi « Egalim », de manière à disposer de davantage de temps pour en mesurer les effets sur les contrats agricoles, la remise d'un rapport d'évaluation du Gouvernement au Parlement étant prévue à l'issue de cette période ;

¹ Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

² Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

– de permettre pour certains produits saisonniers de déroger à l'encadrement des avantages promotionnels en volume, donnant ainsi un débouché concret à un rapport d'information publié en octobre dernier par le groupe de suivi de la loi « Egalim » constitué par la commission des affaires économiques¹ ainsi qu'à une proposition de loi adoptée par le Sénat le 14 janvier 2020².

I. La situation actuelle – Des mesures transitoires, issues des États généraux de l'alimentation et destinées à restaurer les marges des producteurs, dont il est difficile de mesurer les effets faute pour le Parlement de disposer d'éléments d'évaluation

Dans le cadre des États généraux de l'alimentation (EGA), tenus du 20 juillet au 21 décembre 2017, **deux mesures ont été annoncées par le Gouvernement dans le but de restaurer les marges et soutenir les revenus des producteurs** : le relèvement du seuil de revente à perte (SRP)³ et l'encadrement des promotions.

À cette fin, l'article 15 de la loi dite « Egalim » du 30 octobre 2018⁴ a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Sur ce fondement, une ordonnance du 12 décembre 2018⁵ est venue :

– d'une part, **relever de 10 % du prix d'achat** effectif des denrées alimentaires et des produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie (article 2) ;

– d'autre part, **encadrer les avantages promotionnels** qui ne doivent pas être supérieurs (article 3) :

– à **34 %** du prix de vente au consommateur ou à une augmentation de la quantité vendue équivalente ;

– à **25 %** du chiffre d'affaires prévisionnel⁶, du volume prévisionnel¹ et des engagements de volume^{2,3}.

¹ Rapport n° 89 (2019-2020) fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat par MM. Daniel Gremillet, Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loisier, Loi Egalim, un an après : le compte n'y est pas !, 30 octobre 2019.

² Proposition de loi modifiant la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous afin de préserver l'activité des entreprises alimentaires françaises, présentée par M. Daniel Gremillet et plusieurs de ses collègues.

³ Le seuil de revente pour perte (SRP) interdit au distributeur de vendre un produit en-deçà du prix d'achat effectif de ce dernier.

⁴ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

⁵ Ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

⁶ Fixé par la convention liant le fournisseur au distributeur.

L'application de ces dispositions a d'emblée été limitée à deux ans : jusqu'au 1^{er} février 2021 pour la revalorisation du SRP⁴, au 1^{er} janvier 2021 pour l'encadrement des promotions en valeur et au 1^{er} mars 2021 pour la majorité des contrats concernés par l'encadrement des promotions en volume (articles 1 et 7).

Par ailleurs, l'ordonnance a prévu que le Gouvernement remette un **rapport d'évaluation** avant le 1^{er} octobre 2020 (article 4).

Le principe d'une évaluation à deux ans de la réforme avait d'ailleurs été proposé lors de l'examen par le Sénat du projet de loi « Egalim » par M. Michel Raison, rapporteur pour la commission des affaires économiques.

Dans le cadre le récent rapport d'information précité, **la commission des affaires économiques a établi un bilan critique de l'application à ce stade des dispositions précitées.**

Tout d'abord, elle a constaté un effet inflationniste du rehaussement du SRP (+ 0,3 % en grandes surfaces), qui a été sans incidence sur les tarifs accordés par les distributeurs aux industriels (- 0,4 %).

Ce paradoxe s'explique selon la commission par les stratégies mises en œuvre par la grande distribution, qui a baissé les prix sur les marques de distributeurs (MDD) au détriment des produits des PME.

Pour ce qui concerne la mesure concernant l'encadrement en volume des promotions, la commission observe qu'elle est également défavorable aux PME, notamment celles qui réalisaient peu de promotion auparavant⁵, dont la production est saisonnière⁶ ou qui tiraient profit des promotions en rayons⁷.

Au total, le rapport fait le constat suivant : *« même s'il est trop tôt pour en tirer un bilan exhaustif, la loi Egalim a déjà des effets clairement établis dans le secteur alimentaire. Mais ils ne sont sans doute pas ceux qui étaient attendus. En affaiblissant la dynamique des PME en grande surface, en déplaçant la guerre des prix des produits des grandes marques vers les produits MDD, le plus souvent issus de PME et ETI françaises et en déstabilisant toutes les coopératives agricoles de nos territoires ruraux pour prétendre résoudre quelques problèmes rencontrés dans certaines*

¹ Prévu par un contrat portant sur la conception et la production de produits alimentaires selon des modalités répondant aux besoins particuliers de l'acheteur.

² Portant sur des produits agricoles périssables ou issus de cycles courts de production, d'animaux vifs, de carcasses ou pour les produits de la pêche et de l'aquaculture.

³ Une amende administrative allant de 75 000 € pour une personne physique à 375 000 € pour une personne morale a été instituée pour la sanction du manquement à ces obligations.

⁴ Décret n° 2018-1304 du 28 décembre 2018 fixant l'entrée en vigueur de l'art. 2 de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

⁵ Pour qui le plafond de 25 % encadrant les promotions agit en pratique comme un plancher.

⁶ Et nécessite ainsi un fort soutien promotionnel pour être écoulé.

⁷ Leur permettant de se faire connaître auprès des consommateurs en l'absence de budget publicitaire.

d'entre elles, la loi Egalim pénalise, paradoxalement, les acteurs les plus proches des agriculteurs français et qui, souvent, sont les plus créateurs d'emplois »¹.

Les difficultés ainsi relevées par le Sénat sont pour partie corroborées par le Gouvernement lui-même.

En effet, dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi :

– pour ce qui concerne le relèvement du SRP, le Gouvernement indique que « *la durée de 2 ans est insuffisante pour observer l'impact sur le revenu des agriculteurs* » ;

– s'agissant de l'encadrement des promotions, il précise qu'« *on peut constater des effets négatifs à l'encadrement en volume des promotions* » même si « *l'encadrement en valeur des promotions n'est, en l'état, pas remis en cause par les professionnels* ».

II. Le dispositif envisagé – Une autorisation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prolonger jusqu'à 30 mois tout ou partie des dispositions de l'ordonnance précitée du 12 décembre 2018

L'article 44 du projet de loi prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prolonger jusqu'à 30 mois la durée d'application de « *tout ou partie* » des dispositions de l'ordonnance relative au relèvement du SRP et à l'encadrement des promotions du 12 décembre 2018.

L'habilitation permet également au Gouvernement d'aménager ces dispositions dans l'objectif « *de rétablir des conditions de négociation plus favorables pour les fournisseurs, d'assurer le développement des produits dont la rentabilité est trop faible, et de meilleur équilibre dans les filières alimentaires* ».

L'article 44 fixe le délai d'habilitation à **six mois** et celui du dépôt du projet de loi de ratification à **trois mois** à compter de la publication de l'ordonnance.

Les éléments indiqués dans l'étude d'impact sont trop parcellaires pour permettre d'apprécier véritablement la finalité de l'ordonnance, ce que la commission spéciale déplore.

Ici encore, elle ne peut se satisfaire d'un renvoi à une « *analyse précise* » figurant dans la fiche d'impact devant accompagner l'ordonnance.

À la lumière de l'étude d'impact, le Gouvernement entend prolonger tout à la fois le relèvement du SRP et l'encadrement des promotions.

Pour cette seconde disposition, cependant, il indique que « *le périmètre de cet encadrement devra [...] être réexaminé* » pour répondre aux difficultés rencontrées par certaines entreprises du fait du plafonnement des promotions sous forme d'annonces de réduction de prix.

¹ Ibidem, pp. 52 et 53.

III. La position de la commission – Une prorogation de 14 mois des dispositions de l’ordonnance susvisée du 12 décembre 2018, en prévoyant une exonération pour les produits saisonniers conformément aux conclusions des travaux de suivi du Sénat sur la loi « Egalim »

Tout d’abord, la commission spéciale relève que l’article 44 ne procède pas d’une logique de simplification ou d’accélération de l’action publique, contrairement à l’objectif poursuivi par le projet de loi.

Tout porte à croire que le Gouvernement l’a inséré opportunément, sans doute à l’occasion de l’une des nombreuses saisines rectificatives du texte, que le Conseil d’État a chiffré à 5 en un mois.

En outre, la commission spéciale s’étonne que le Gouvernement demande au Parlement une habilitation à légiférer par ordonnance alors que l’expérimentation¹ n’est pas même terminée... et n’a donc pas pu être évaluée.

En effet, cette expérimentation s’achèvera en février 2021 pour le relèvement du SRP et au plus tard en mars de la même année pour l’encadrement des promotions... soit dans 12 mois dans le premier cas et 13 dans le second.

Par ailleurs, le rapport d’évaluation de l’ordonnance ne doit être remis au Parlement qu’en octobre 2020 c’est-à-dire, selon toute vraisemblance, bien après la fin de l’examen du présent projet de loi.

Or, le Sénat a plaidé pour l’évaluation de l’expérimentation : récemment encore, la commission des affaires économiques identifiait la remise de ce rapport comme une « étape importante »².

Le Gouvernement place donc le Parlement dans une situation tout à fait paradoxale, et au demeurant inconfortable, lui demandant de prolonger une expérimentation sans disposer d’éléments d’appréciation.

Cette situation est d’autant plus regrettable que l’évaluation de l’expérimentation, pour être la plus complète et la plus objective possible, nécessite un certain recul... ce que le Gouvernement reconnaît lui-même dans son étude d’impact en appelant à « tenir compte de l’étalement dans le temps de l’entrée en vigueur de nombreuses dispositions de la loi Egalim ».

Enfin, il faut souligner que la prolongation envisagée ne se contente pas de reporter de quelques mois l’échéance de l’expérimentation, afin de disposer de plus de temps et d’en offrir une meilleure évaluation.

En réalité, elle conduit à pérenniser cette expérimentation, en reconduisant les deux dispositifs précités pour plus de deux ans : si le Gouvernement dispose d’éléments quantitatifs et qualitatifs pour asseoir une telle décision, pourquoi ne les transmet-il pas dès à présent au Parlement ?

¹ Juridiquement, il ne s’agit pas à proprement parler d’une expérimentation mais de dispositions dont la durée d’application est bornée.

² Ibidem, p. 20.

La commission spéciale relève que la volonté du Gouvernement de légiférer à nouveau sur cette expérimentation n'est pas cohérente avec la position récemment exprimée par lui devant le Sénat

Lors de l'examen en séance publique le 14 janvier dernier d'une proposition de loi modifiant la loi dite « Egalim »¹, le ministre de l'agriculture Didier Guillaume a émis un avis défavorable sur ce texte... au nom de la stabilité normative notamment².

À cette occasion, le ministre s'est exprimé en ces termes : « le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation au plus tard le 1^{er} octobre 2020. C'est pourquoi il nous paraît préférable, plutôt que de modifier la loi dès maintenant et par petits bouts, d'attendre l'automne prochain. À la suite du bilan que nous ferons, nous saurons précisément s'il faut revoir la loi et penser différemment la construction des prix agricoles ».

La commission spéciale ne saisit pas bien ce qui justifie un tel « changement de cap » en moins d'un mois de la part du Gouvernement sur la nécessité de légiférer à nouveau sur l'expérimentation.

La commission spéciale déplore également les incomplétudes caractérisant le dispositif.

Tout d'abord, elle ne comprend pas ce qui fonde le choix d'une durée d'expérimentation de 30 mois au maximum, ce qui représente tout de même 6 mois de plus que l'expérimentation en cours.

Par ailleurs, la commission spéciale relève que le Gouvernement ne semble pas certain de recourir véritablement à l'ordonnance puisqu'il indique dans l'étude d'impact vouloir disposer « dès à présent des moyens juridiques permettant une éventuelle prolongation de celle-ci ».

Enfin, s'il y a lieu de se réjouir que, s'agissant de l'encadrement en volume des promotions, le Gouvernement indique que « le périmètre de cet encadrement devra [...] être réexaminé »... la commission spéciale constate que ce réexamen est limité aux promotions sous la forme d'annonces de prix et conditionnée à la réalisation d'une analyse approfondie.

¹ Proposition de loi modifiant la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous afin de préserver l'activité des entreprises alimentaires françaises, présentée par M. Daniel Gremillet et plusieurs de ses collègues.

² Le compte rendu de la séance est disponible ci-après : <http://www.senat.fr/seances/s202001/s20200114/s20200114014.html>

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission spéciale n'a pas jugé utile de maintenir l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance ; elle a donc adopté un amendement COM-151 présenté par votre rapporteure, substituant à cette habilitation un autre dispositif :**

– tout d'abord, **il prolonge pour un an l'application des mesures issues de l'ordonnance**, de manière à disposer de davantage de temps pour en permettre la complète évaluation ;

– plus encore, **il permet aux produits saisonniers de déroger à l'encadrement des avantages promotionnels en volume**, dans le but de corriger un effet de bord de la loi « Egalim » identifié par les professionnels, le Sénat... et le Gouvernement lui-même, à la lecture de l'étude d'impact.

Il est prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation destiné à apprécier l'application de ces dispositions, permettant ainsi d'éclairer les choix ultérieurs du législateur dans ce domaine.

En autorisant pour les produits saisonniers à déroger à l'encadrement des promotions en volume – ce qui correspond à une attente très forte des filières concernées – l'amendement offre un débouché législatif, concret et immédiat, au rapport d'information et à la proposition de loi précitées, issus des travaux de suivi du Sénat sur la loi « Egalim ».

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 44 bis (nouveau)

**Facilitation des modalités de composition et de fonctionnement
des conseils d'administration des offices publics de l'habitat (OPH)**

À l'initiative de Mme Dominique Estrosi Sassone, le présent article a été introduit afin de faciliter les modalités de composition et de fonctionnement des conseils d'administration des offices publics de l'habitat (OPH).

En l'état actuel du droit, les règles relatives à la participation des représentants du personnel des OPH aux conseils d'administration de ces derniers sont complexes et inadaptées, posant ainsi des difficultés d'application.

Il est donc prévu leur ajustement.

La commission a adopté cet article additionnel.

I. La situation actuelle – Une disposition relative à la composition des conseils d'administration des offices publics de l'habitat (OPH) devenue impraticable

Ainsi que l'a indiqué la Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FOPH), la référence aux « *organisations syndicales les plus représentatives dans le département du siège* », figurant à l'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habilitation, est devenue impraticable, de sorte que les sièges prévus à ce titre ne peuvent pas même être pourvus dans certains OPH.

II. La position de la commission – Un ajustement des modalités de composition des conseils d'administration des OPH qui doit leur permettre de retrouver un fonctionnement normal

L'amendement COM-7 rect. quater, présenté par Mme Dominique Estrosi Sassone et sous-amendé sur le plan strictement rédactionnel par votre rapporteure (COM-158), a pour objet de remédier à la difficulté précitée.

Pour ce faire, il prévoit que la participation du personnel de l'OPH au conseil d'administration sera assurée par :

– le secrétaire du comité social et économique, disposant d'une voix consultative ;

– un ou deux administrateurs, désignés par les organisations syndicales représentatives ou, à défaut, le comité précité ou le personnel, disposant d'une voix délibérative.

En ce qu'il ajuste des règles dont la portée est en pratique complexe voire inatteignable, **le dispositif facilite les modalités de fonctionnement des conseils d'administration des OPH**, qui s'apprêtent à être renouvelés.

Il répond ainsi à un besoin concret, identifié par les acteurs de terrain, tout en maintenant inchangé le principe de la participation du personnel.

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 44 ter (nouveau)

Délégation à l'exécutif des mises à disposition à titre gratuit de biens appartenant à une collectivité

Cet article, inséré par la commission spéciale, tend autoriser les assemblées délibérantes des collectivités territoriales à déléguer à l'organe exécutif le soin de décider des mises à disposition à titre gratuit, de biens appartenant à la collectivité.

La commission a adopté cet article additionnel.

Introduit par la commission spéciale, par l'adoption d'un **amendement COM-100 rectifié bis** de notre collègue Bruno Sido, l'article 44 *ter* du projet de loi a pour objet d'autoriser les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes « fermés » à **déléguer à l'organe exécutif** – maire ou président – **le soin de décider des mises à disposition à titre gratuit, pour une durée n'excédant pas douze ans, de biens appartenant à la collectivité ou à l'établissement.**

Ces dispositions ont déjà été votées par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « Engagement et proximité »¹ mais n'ont pu demeurer dans le texte finalement adopté par le Parlement.

Cette faculté de délégation existe déjà pour décider de la conclusion et de la révision du louage de choses, pour une durée limitée identiquement.

L'assouplissement proposé par notre collègue Bruno Sido **a paru bienvenu** à la commission, d'autant que :

– la loi encadre strictement la faculté pour les personnes publiques d'autoriser l'occupation ou l'utilisation de biens de leur domaine public sans que cela donne lieu au paiement d'une redevance, une telle mise à

¹ Art. 25 bis.

disposition à titre gratuit n'étant possible qu'à des fins d'intérêt général précisément définies¹ ;

- la mise à disposition de biens du domaine privé à titre gratuit est interdite² (article 2222-7 du même code).

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

TITRE V

DISPOSITIONS PORTANT SUPPRESSION DE SUR-TRANSPOSITIONS DE DIRECTIVES EUROPÉENNES EN DROIT FRANÇAIS

Article 45

Suppression de l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique

Cet article vise à supprimer l'interdiction pour les assureurs d'intervenir dans la négociation des honoraires entre l'assuré et l'avocat qu'il choisit, dans le cadre de la mise en œuvre d'un contrat d'assurance de protection juridique.

La commission a supprimé cet article.

I. L'actuelle interdiction pour les assureurs d'intervenir dans les négociations

L'article L. 127-5-1 du code des assurances, dans sa rédaction actuelle, est issu de la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique. Il dispose que « *les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique* ».

L'article L. 224-5-1 du code de la mutualité, issu de la même loi, est rédigé sur le même modèle. En pratique, les avocats choisis par les assurés, qui peuvent relever des réseaux des sociétés d'assurance et de mutuelles, fixent librement leurs honoraires avec leurs clients. Ces honoraires sont ensuite pris en charge par l'assureur dans la limite du plafond de la garantie, le solde étant supporté par l'assuré.

¹ Art. L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

² Art. L. 2222-7 du même code.

II. Le projet de loi tend à la suppression de cette interdiction

L'article 45 du projet de loi reprend des dispositions déjà examinées en novembre 2018 par le Sénat dans le cadre du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français¹. Il propose de supprimer l'interdiction faite aux assureurs d'intervenir dans la négociation des honoraires entre l'assuré et l'avocat qu'il choisit, dans le cadre de la mise en œuvre d'un contrat d'assurance de protection juridique. L'objectif est que l'assureur puisse négocier des tarifs plus avantageux pour son assuré auprès des avocats.

III. La position de la commission : une suppression à confirmer

Le Sénat a déjà rejeté cette disposition, en séance publique, lors de l'examen du projet de loi « sur-transpositions ». Les amendements de suppression adoptés² soulignaient, d'une part, que « *l'intervention de l'assureur aux côtés de l'assuré pour négocier les honoraires avec son avocat, est contraire au principe de libre détermination des honoraires entre l'avocat et son client* »³ et, d'autre part que, « *une telle intervention aurait pour conséquence de soumettre la défense de l'assuré à un tarif proposé et, en pratique imposé, par l'assureur, au risque d'aboutir à un nivellement par le bas des tarifs et, in fine, à un nivellement par le bas des prestations, ce qui est contraire à la nécessaire protection du consommateur* »⁴.

Ces amendements relevaient, à juste titre, que « *cette interdiction a été introduite en droit interne par la loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de la protection juridique, soit deux ans avant la directive [2009/138/CE]. Il ne s'agit donc pas d'une sur-transposition, mais d'une volonté antérieure du législateur de respecter le principe de libre détermination des honoraires entre l'avocat et son client* »⁵.

En conséquence, la commission spéciale a adopté les **amendements de suppression COM-134, COM-2 rectifié, COM-9 rectifié, COM-28 rectifié, COM-82 rectifié et COM-104 rectifié** à l'initiative de la rapporteure, du groupe La République en Marche, de Mme Vivette Lopez, de M. Philippe Adnot, du groupe socialiste et républicain et de M. Dany Wattebled.

La commission a supprimé cet article.

¹ Art. 6 du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français.

² Amendements Nos 32 rect et 29 rect.

³ Extrait de l'objet de l'amendement 29 rect. de M. Reichardt et Mme Keller.

⁴ Ibidem.

⁵ Extrait de l'objet de l'amendement 32 rect. déposé par les membres du groupe RDSE.

Article 46

Exclusion du champ de la commande publique de certaines prestations en matière de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'un contentieux et de conseil juridique par un avocat en amont d'une probable procédure contentieuse

Cet article vise à exclure du champ du droit de la commande publique certaines prestations en matière de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'un contentieux et de conseil juridique en amont d'une probable procédure contentieuse.

La commission a adopté un amendement rectifiant une erreur matérielle.

I. La suppression du champ de la commande publique de certaines prestations réalisées par des avocats

L'article 46 du projet de loi reprend en substance des dispositions déjà adoptées en novembre 2018 par le Sénat dans le cadre du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français¹. Il tend à exclure du champ du droit de la commande publique certaines prestations en matière de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'un contentieux et de conseil juridique en amont d'une probable procédure contentieuse.

Cette exclusion avait été jugée particulièrement opportune puisqu'il s'agit d'une véritable sur-transposition des directives 2014/23/UE², 2014/24/UE³ et 2014/25/UE⁴ et que les délais applicables aux procédures contentieuses sont peu compatibles avec la mise en place d'une procédure d'appel d'offres⁵.

¹ Art. 11 du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français.

² Directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Voir le rapport n° 96 (2018-2019) de M. Olivier Cadic et Mme Marta Cidrac, fait au nom de la commission spéciale, sur le projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, pages 99 à 104.

II. La position de la commission : confirmer le vote du Sénat

Votre rapporteure constate que le dispositif du projet de loi est le même que celui qui a déjà été adopté par le Sénat (voir *supra*). La seule différence est que les nouvelles dispositions modifient le code de la commande publique¹ et non les ordonnances « marchés publics »² et « concessions » qu'il a abrogées lors de son entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2019³. Les dispositions du présent article tendent donc à faire entrer les prestations juridiques visées dans la catégorie des « *Autres marchés publics* »⁴ et des « *Autres contrats de concession* »⁵ que le code soumet à un formalisme minimal⁶.

La commission est favorable à l'adoption de l'article 46 et n'a adopté que l'**amendement COM-135** de sa rapporteure en vue de corriger une erreur matérielle dans sa rédaction.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Code issu de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018.

² Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

³ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

⁴ Livre V de la deuxième partie « Marchés publics » du code de la commande publique.

⁵ Livre II de la troisième partie « Concessions » du code de la commande publique.

⁶ Le code de la commande publique précise les règles qui demeurent applicables à ces deux catégories de contrats.

Article 47

**Suppression de l'obligation de mise en conformité
de tous les équipements radioélectriques avec la norme IPv6**

Article examiné dans le cadre de la législation en commission

Cet article vise à supprimer une obligation découlant de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016¹, qui contraint tous les équipements radioélectriques à être compatibles avec la norme IPv6 depuis le 1^{er} janvier 2018.

Cette obligation est contraire aux dispositions d'une directive européenne du 16 avril 2014² qui, d'une part, ne fixe aucune exigence en la matière aux fabricants, distributeurs ou importateurs (articles 10 à 13) et, d'autre part, interdit aux États membres d'empêcher « la mise à disposition sur le marché de leurs territoires des équipements radioélectriques conformes à la [...] directive » (article 9).

Cette incompatibilité a été relevée par plusieurs avis du Conseil d'État³, un avis de l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)⁴, ainsi qu'un rapport d'information fait par René Danesi au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises⁵.

La suppression de cette disposition a déjà été adoptée en première lecture par le Sénat le 7 novembre 2018, dans le cadre de l'examen du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (article 13).

La commission a donc adopté l'article 47 sans modification.

L'article 47 du présent projet de loi étant identique à l'article 13 du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, les éléments détaillés sont consultables dans

¹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (art. 42).

² Directive 2014/53/UE du Parlement européen et du conseil du 16 avril 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques et abrogeant la directive 1999/5/CE.

³ Avis n° 395 785 sur un projet de loi portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français, 27 septembre 2018 ; avis n° 399 408 sur un projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, 30 janvier 2020.

⁴ Avis n° 2018-1163 sur des dispositions relatives aux communications électroniques du projet de loi portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français, 25 septembre 2018.

⁵ Rapport d'information n° 614 (2017-2018) de M. René DANESI, fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises, sur la sur-transposition du droit européen en droit français : un frein pour la compétitivité des entreprises, déposé le 28 juin 2018, p. 20.

le rapport législatif sur ce second texte fait par M. Olivier Cadic et Mme Marta de Cidrac au nom de commission spéciale¹.

La commission spéciale a adopté cet article sans modification.

Article 48

Suppression de l'espace aérien surjacent du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral

Article examiné dans le cadre de la législation en commission

Cet article vise à supprimer la notion d'espace aérien surjacent du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral, en cohérence avec la directive du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

Dans la continuité des travaux sénatoriaux effectués dans le cadre du projet de loi de suppression des sur-transpositions, la commission a adopté l'article sans modification.

I. Une application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral à l'espace aérien surjacent, non prévue par la directive du 23 juillet 2014

La directive du 23 juillet 2014² établit un **cadre commun aux États membres pour la planification de l'espace maritime**. Elle demande notamment aux États membres de mettre en place des plans issus d'une planification de l'espace maritime avant le 31 mars 2021, cartographiant les activités humaines dans leurs eaux marines et identifiant le scénario de développement spatial futur le plus efficace. Elle s'applique depuis le 17 septembre 2014 et est en principe entrée en vigueur dans les pays de l'UE le 18 septembre 2016.

L'article 2 fixe le champ d'application de la directive, qui **recouvre les eaux marines des États membres**. La **notion d'eaux marines** est définie à l'article 3 comme « *les eaux, fonds marins et sous-sols au sens de l'article 3, point 1) a), de la directive 2008/56/CE et les eaux côtières au sens de l'article 2, point 7), de la directive 2000/60/CE ainsi que leurs fonds marins et leurs sous-sols* ».

¹ Rapport n° 96 (2018-2019) de M. Olivier Cadic et Mme Marta de Cidrac, fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, déposé le 30 octobre 2018, p. 112 à 118.

² Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

En droit national, un des principaux outils d'application de la directive du 23 juillet 2014 est la **stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML)** prévue par les articles L. 219-1 et suivants du code de l'environnement, issus de l'article 166 de la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010¹. L'article L. 219-1 dispose ainsi que la SNML « *fixe les principes et les orientations générales qui concernent, tant en métropole qu'outre-mer, les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer* ».

La SNML s'applique donc en principe à l'espace aérien surjacent, ce qui n'est pas prévu par le cadre commun fixé par directive du 23 juillet 2014.

II. Une suppression de l'espace aérien surjacent de la SNML, déjà prévue par le projet de loi de suppression des sur-transpositions adopté par le Sénat

Le présent article **supprime l'espace aérien surjacent du champ d'application de la SNML**, afin de la mettre en cohérence avec la définition des eaux marines prévue à l'article 3 de la directive du 23 juillet 2014.

Il **reprend à l'identique** le dispositif de l'article 18 du **projet de loi de suppression des sur-transpositions, adopté** en première lecture par le **Sénat** le 7 novembre 2018 et non examiné par l'Assemblée nationale².

III. Une suppression opportune, comme l'avait déjà relevé le Sénat lors de l'examen du projet de loi de suppression des sur-transpositions

L'application de la SNML à l'espace aérien surjacent constitue une **sur-transposition manifeste du droit de l'Union européenne**. La **suppression** de l'espace aérien surjacent du champ d'application de la SNML semble donc **opportune**, comme l'avait déjà relevé la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi de suppression des sur-transpositions. Ses rapporteurs avaient ainsi très justement noté que « *la notion géographique d'espace aérien surjacent (...) est davantage réservée aux secteurs de l'aviation et de la sécurité-défense. La stratégie nationale pour la mer et le littoral, elle, traite indirectement de cet espace à travers des thématiques comme l'énergie éolienne, la pollution atmosphérique des navires, la protection des oiseaux ou encore les pollutions lumineuses* »³.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français.

³ Rapport n° 96 (2018-2019) de M. Olivier Cadic et Mme Marta de Cidrac, fait au nom de la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français.

Article 49

**Sortie des archives publiques courantes et intermédiaires
du champ des trésors nationaux. Suppression des obligations de publicité
en matière d'actions en restitution de biens culturels**

Article examiné dans le cadre de la législation en commission

Cet article vise à corriger les écarts de transposition en droit français par rapport aux règles prévues par le droit européen en matière de circulation des biens culturels. D'une part, il retire la qualité de trésor national aux archives publiques courantes et intermédiaires. D'autre part, il supprime l'obligation d'informer le public qu'une action en restitution de bien culturel a été lancée, soit par un État membre en France, soit par la France auprès d'un autre État membre.

Ces dispositions avaient déjà été examinées à l'automne 2018 par le Sénat dans le cadre du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, dont l'Assemblée nationale ne s'est ensuite jamais saisie.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Une législation française en matière de circulation des biens culturels plus dure que les dispositions prévues par le droit de l'Union européenne

La mise en place du **marché unique** dans l'Union européenne à compter du 1^{er} janvier 1993 a facilité la **circulation des biens culturels** entre les États membres. Pour permettre aux États membres de protéger les éléments les plus significatifs de leur patrimoine, l'Union européenne les a autorisés à déroger au principe de libre circulation pour ce qui concerne les biens culturels entrant dans la catégorie des « **trésors nationaux** ».

L'Union européenne n'a néanmoins pas fixé la liste des biens revêtant la qualité de trésor national. **L'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) laisse le soin à chaque État membre de les définir.** Il se borne à préciser qu'il s'agit de biens dont la protection se justifie compte tenu de leur intérêt du point de vue de l'art, de l'histoire ou de l'archéologie.

Afin de lutter contre le risque de trafic illicite de biens culturels lié à la mise en place du marché unique, l'Union européenne s'est dotée dès 1993 d'un **dispositif de coopération administrative entre les États membres** pour faciliter le retour des biens culturels qui auraient illicitement quitté le territoire de l'un des États (directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993).

Face au faible succès rencontré par ce dispositif, lié à la complexité de sa procédure et à son manque d'efficacité, la **directive 2014/60/UE** du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte) en a revu le fonctionnement. Cette directive autorise les États membres à lancer une **demande en restitution de biens culturels, dès lors que le bien en cause figure**, en application de sa législation nationale, **dans la catégorie des « trésors nationaux »**.

A. Les archives considérées comme des trésors nationaux

À l'occasion de la transposition de la directive 2014/60/UE, la **loi n° 2015-195 du 20 février 2015** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel **a revu la définition des trésors nationaux**, prévue à l'article L. 111-1 du code du patrimoine, **et élargi son périmètre pour ce qui concerne les archives**.

Alors qu'y figuraient jusqu'alors les seules archives qualifiées d'historiques, qu'elles émanent de personnes publiques ou de personnes privées, ont également été intégrées à cette définition **l'ensemble des archives publiques**, qu'il s'agisse de documents sous format papier ou de données numériques, y compris les messageries électroniques, quelle que soit leur date et leur lieu de conservation. Sont concernés « *les documents qui procèdent de l'activité de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public* », « *les documents qui procèdent de la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé* », et « *les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels et les registres de conventions notariées de pacte civil de solidarité* » (article L. 211-4 du code du patrimoine).

Tout en reconnaissant que l'intérêt des archives publiques était d'une « *ampleur et d'une évidence variables suivant les documents* », l'étude d'impact qui accompagnait le projet de loi justifiait cette évolution par le fait qu'une distinction entre les archives publiques selon qu'elles présentent ou non le caractère de trésor national imposerait une qualification juridique complexe et irait à l'encontre de la protection de ces archives.

En conséquence de leur qualification de trésors nationaux à partir de 2015, les archives publiques dans leur ensemble font désormais l'objet de restrictions de circulation. Elles ne sont **pas autorisées à sortir du territoire douanier, sauf à titre temporaire et après autorisation** et pour le seul motif « *de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt dans une collection publique* » (article L. 111-7 du code du patrimoine). **Tous les autres traitements, comme les opérations de numérisation et de stockage, doivent impérativement intervenir sur le territoire national.**

B. La publicité des actions en restitution d'un bien culturel

Lors de la transposition de la directive 93/7/CEE en 1995, le législateur, à l'initiative de M. Jean-Paul Hugot, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, a souhaité **inscrire dans la loi le principe de la publicité de l'introduction d'une action en restitution d'un bien culturel, qui n'était pas exigé par la directive**, pour des raisons tenant à la fois à la protection des droits du propriétaire du bien et à la transparence des procédures administratives.

Il lui paraissait en effet important que *« le propriétaire d'un bien culturel auquel ce dernier a été dérobé puisse être informé et, éventuellement associé, dans les plus brefs délais à l'action introduite »* au motif qu'*« il détiendra [bien souvent] des éléments d'information précieux sur la valeur du bien, sur son histoire ou sa notoriété, sur les conditions de sa disparition ou de sa sortie, qui constitueront autant d'indices susceptibles d'éclairer le juge sur la bonne foi du possesseur ou dans la fixation de l'indemnité due à ce dernier »*.

Bien que l'obligation de publicité ne figure pas non plus dans la procédure mise en place par la nouvelle directive 2014/60/UE, elle n'a pas été remise en cause à l'occasion de la transposition de cette directive. La loi n° 2015-195 du 20 février 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel n'a pas modifié les articles L. 112-7 et L. 112-15 du code du patrimoine, qui prévoient l'obligation d'informer le public lors de l'introduction d'une action en restitution d'un trésor national par un autre État membre auprès du tribunal de grande instance compétent ou de l'introduction d'une action en restitution effectuée par la France auprès d'un autre État membre ainsi que la décision rendue par la juridiction saisie. L'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC) est chargé de ces communications au public.

II. La volonté du Gouvernement de réduire les écarts de transposition pour alléger les contraintes

En ce qui concerne la définition des trésors nationaux, le présent article prévoit de **supprimer de la liste des trésors nationaux**, dressée à l'article L. 111-1 du code du patrimoine, **les archives publiques courantes et intermédiaires**.

Seules les archives publiques définitives, c'est-à-dire celles sélectionnées à l'issue de leur période d'utilisation courante en raison de leur utilité administrative ou de leur intérêt historique, scientifique ou statistique, **ainsi que les archives historiques seraient encore considérées comme trésor national**.

L'objectif de cette disposition est notamment de faciliter, pour les personnes publiques et les personnes privées exerçant une mission de service public, le recours aux services de prestataires extérieurs pour la

numérisation et la conservation des archives publiques courantes et intermédiaires dont elles ont la garde. À l'heure actuelle, la majeure partie des solutions de « *cloud* » proposées par les hébergeurs de données sont en effet localisées hors du territoire douanier.

Le présent article prévoit également de **supprimer l'obligation de publicité entourant l'introduction d'une action en restitution d'un bien culturel**, soit par un autre État membre en France, soit par la France en direction d'un autre État membre, **et la décision rendue par la juridiction saisie**, prévues respectivement aux articles L. 112-7 et L. 112-15 du code du patrimoine.

Le Gouvernement indique que cette obligation de publicité, qui constitue un écart de transposition, n'aurait pas véritablement apporté de valeur ajoutée par le passé aux rares actions en restitution qui ont été introduites. Elle génère des lourdeurs administratives qui pourraient se révéler contraignantes à l'avenir. Maintenant que l'Union européenne a simplifié les modalités de mise en œuvre des actions en restitution, l'administration s'attend en effet à un accroissement du nombre des procédures.

III. Des évolutions qui ne soulèvent pas de difficultés fondamentales

Le Sénat a **déjà eu l'occasion de se prononcer sur ces questions lors de l'examen du projet de loi portant suppression de sur-transpositions** de directives européennes en droit français à l'automne 2018, qui comportait des dispositions identiques.

En ce qui concerne la **nouvelle définition des trésors nationaux**, il avait notamment reconnu que l'intégration de l'ensemble des archives publiques dans la catégorie des trésors nationaux s'était traduite par de **fortes contraintes, qui pouvaient paraître excessives et inadaptées à l'enjeu**.

Il avait néanmoins alerté sur la nécessité de ne pas négliger la protection d'un certain nombre d'archives publiques courantes et intermédiaires, dont certaines comportent des données sensibles, ou ont vocation à intégrer la catégorie des archives définitives à l'issue de la procédure de sélection. Il avait invité l'État à poursuivre de ce fait sa réflexion sur le renforcement de la mutualisation d'achat ou de location d'infrastructures pour le stockage des archives, ainsi que sur la mise en place de solutions de « *cloud* » sur le territoire national, qui seraient particulièrement utiles aux collectivités territoriales.

S'agissant de la **suppression de l'obligation de publicité** autour des actions en restitution, il avait estimé qu'elle soulevait d'autant moins de difficultés que l'autorité administrative resterait **libre, en tout état de cause, de recourir à la publicité dans les cas où elle l'estimerait utile.**

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 50

Entrées en vigueur différées

L'article tend à prévoir diverses dispositions retardant l'entrée en vigueur de certaines dispositions du texte.

La commission a adopté un amendement corrigeant une erreur matérielle.

L'article 50 tend à introduire diverses dispositions retardant ou adaptant l'entrée en vigueur des dispositions suivantes :

Dispositions	Entrée en vigueur
Article 15	Premier jour du sixième mois qui suit la publication de la présente loi
1°, 2° et 3° de l'article 19 et de l'article 20	Premier jour du troisième mois qui suit celui de la publication de la présente loi
8°, 9° et 11° à 13° de l'article 20	Premier jour du sixième mois qui suit la publication de la présente loi
Articles 23 à 25	Applicables aux procédures engagées après la date d'entrée en vigueur de la présente loi
Article 27	Applicable aux cessations d'activité déclarées à partir du premier jour du dix-huitième mois suivant celui de la publication de la présente loi
Article L. 5125-41 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de la présente loi	Applicable aux demandes de création de site internet de commerce électronique de médicaments déposées auprès des agences régionales de santé pour autorisation et en cours d'instruction à la date d'entrée en vigueur du décret prévu par l'article
Article 37	Date fixée par arrêté du ministre chargé de la santé, et au plus tard le 31 août 2020
Article 39	1 ^{er} février 2021
Article 40	Date fixée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, et au plus tard le 1 ^{er} mars 2022

La commission n'a adopté que l'amendement COM-157 de la rapporteure corrigeant une erreur matérielle.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

TRAVAUX EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 février 2020, la commission spéciale a examiné le rapport de Mme Patricia Morhet-Richaud sur le projet de loi n° 307 (2019-2020) d'accélération et de simplification de l'action publique.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous commençons l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

Nous allons en premier lieu adopter, selon la nouvelle procédure définie par le Bureau du Sénat, la définition du périmètre du projet de loi qui nous permet d'appliquer l'article 45 de la Constitution.

De ce point de vue, le projet de loi inclut des dispositions relatives aux sujets suivants : les commissions administratives consultatives ; les modalités de délivrance des décisions administratives individuelles dans le champ de la culture, le champ sanitaire et social et le champ économique et financier ; les modalités de délivrance des titres de séjour ; les procédures administratives et, plus généralement, les relations entre l'administration et les particuliers ou les entreprises ; le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ; les procédures d'évaluation environnementale et de consultation du public en matière d'environnement ; l'exécution des décisions d'urbanisme dans le cadre d'une autorisation environnementale ; le personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile ; le statut des personnels de l'Office national des forêts (ONF) et son conseil d'administration ; le personnel des chambres d'agriculture ; le statut des encadrants du service national universel (SNU) ; la vente en ligne de médicaments ; les protocoles de coopération dans le domaine de la santé ; les activités d'accueil de la petite enfance ; le contrôle médical de la pratique sportive ; l'examen du permis de conduire ; la création d'un bulletin officiel des produits de santé ; le livret d'épargne populaire ; les accords d'intéressement ; le seuil de revente à perte et les promotions ; l'exercice de la profession d'avocat ; les assureurs ; les normes applicables aux équipements radioélectriques ; la définition des eaux marines ; les trésors nationaux.

Je vais maintenant vous indiquer mes décisions concernant la recevabilité financière des amendements : l'article 40 est applicable aux amendements COM-4 de Daniel Laurent, COM-6 de Philippe Adnot, COM-38 de Claude Kern et COM-41 de Max Brisson.

M. Daniel Laurent. – Je regrette vivement que mon amendement ait été déclaré irrecevable. Cette décision est ridicule, car cet amendement, qui aurait rendu service aux collectivités, allait pleinement dans le sens du projet de loi : rapprocher les décisions publiques des territoires.

M. Jean-François Longeot, président. – La commission des finances a été consultée sur l'application de l'article 40 et, comme vous le savez, il s'agit d'une disposition d'ordre constitutionnel, dont la jurisprudence est particulièrement fournie.

En ce qui concerne l'irrecevabilité en application de l'article 45, je vous propose de l'appliquer à sept amendements : le COM-11 de Thani Mohamed Soilihi, les COM-20, COM-21 et COM-22 de Michel Canevet, le COM-26 d'Olivier Paccaud, le COM-39 de Claude Kern et le COM-99 de Bruno Sido.

M. Pierre-Yves Collombat. – Monsieur le président, vous avez cité la liste des thèmes traités dans ce projet de loi et chacun voit bien que cet ensemble ne ressemble à rien ou plutôt aux fonds de tiroirs des administrations... Il est particulièrement surréaliste d'écarter des amendements au titre de l'article 45 sur un texte qui n'a lui-même aucune ligne directrice. De manière générale, comment pouvons-nous nous placer volontairement dans une telle servitude ? Seul le Gouvernement aurait le droit de proposer des choses, alors que son texte n'est qu'une armée de cavaliers...

M. Jean-François Longeot, président. – L'article 45 s'applique également au Gouvernement à partir du moment où il a déposé son texte.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne comprends pas bien pourquoi l'amendement COM-11, qui prévoit de créer une union régionale des professionnels de santé (URPS) à Mayotte, serait irrecevable, alors qu'un article du projet de loi propose la suppression de la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'État outre-mer (Cnépéom). Les outre-mer sont donc bien concernés par ce texte.

En fait, ce projet de loi porte sur tout ; il est donc très difficile de plaider le fait qu'un thème n'y figure pas... Nous nous prenons tout de même les pieds dans le tapis avec cette procédure censée appliquer l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel fixent 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. De fait, les amendements que j'ai cités n'ont pas de lien avec une disposition du projet de loi initial. On ne peut évidemment pas prendre en compte un simple critère géographique. Nous nous plaignons souvent des lois fourre-tout, mais nous voulons toujours ajouter de nouvelles mesures.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je crois sincèrement que le lien avec une disposition du texte pourrait être justifié pour chacun des amendements déclarés irrecevables, mais il est vrai que cela prendrait du temps et mettrait notre président dans de grandes difficultés du simple fait que le projet de loi porte sur des sujets nombreux et très divers. Aujourd'hui, les professionnels

de santé doivent se rendre à La Réunion dans un certain nombre de cas, ce qui n'est évidemment pas commode. L'amendement COM-11 est donc tout à fait intéressant et important.

Mes chers collègues, nous avons vécu pendant des décennies sans une telle application de l'article 45 de la Constitution et la nouvelle procédure crée un nombre incalculable de complications.

M. Jean-François Longeot, président. – Sept amendements sont déclarés irrecevables en application de l'article 45, alors que cent cinquante-neuf ont été déposés... Je ne crois donc pas que nous soyons dans l'excès. Surtout, nous savons très bien que le Conseil constitutionnel censure régulièrement de tels cavaliers législatifs et qu'il soulève ce point d'office lorsqu'il est saisi.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est une question de principe.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous propose d'avancer et je demande aux secrétaires d'État de nous rejoindre pour la première partie de notre réunion, qui concerne les articles examinés selon la procédure de législation en commission définie aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement intérieur du Sénat. Les dix articles que nous allons examiner ainsi sont les articles 8, 9, 20, 22, 29, 31, 40, 47, 48 et 49.

Je vous propose que nous ayons une courte discussion générale avant de passer à l'examen des amendements et des articles, sans entrer dans le détail des articles et en limitant les propos des ministres et de notre rapporteure à cinq minutes et d'un représentant de chaque groupe politique qui souhaite prendre la parole à deux minutes.

J'indique que notre réunion de commission est ouverte à tous les sénateurs et au public et retransmise en direct comme la séance publique. Je précise également que, si tous les sénateurs présents peuvent intervenir lors de la discussion, seuls les membres de la commission spéciale sont appelés à voter.

À l'issue de l'examen des articles et amendements, je suspendrai la séance un bref instant afin de revenir à la procédure traditionnelle. J'aurai alors le regret de demander aux membres du Gouvernement et à nos collègues non membres de la commission de quitter cette salle de réunion.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, avec ma collègue Agnès Pannier-Runacher, nous tenions d'abord à vous remercier de nous accueillir au sein de cette commission spéciale, qui a pour but d'examiner le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Je tiens également à remercier tous ceux qui se sont mobilisés et se mobilisent encore pour compléter et améliorer ce texte qui a été présenté en conseil des ministres le 5 février dernier.

Ce projet de loi s'inspire de décisions prises lors du comité interministériel de la transformation publique qui s'est tenu en juin 2019, durant lequel le Gouvernement a ouvert une nouvelle étape de la transformation de l'action publique.

Le premier de nos engagements est d'encourager une administration plus simple et plus lisible dans ses processus de décisions. Afin de répondre aux attentes fortes de nos concitoyens, le Gouvernement entend accélérer la dynamique en matière de simplification et d'efficacité administrative à travers plusieurs mesures très concrètes. C'est l'objectif des seize premiers articles du titre I^{er} de ce texte : simplifier le paysage administratif, en supprimant ou regroupant près de 86 commissions consultatives pour l'année 2020 – pour 18 d'entre elles, une disposition de nature législative est nécessaire. Sur ce point, je connais l'engagement ancien et constant du Sénat pour rationaliser le nombre de ces commissions et instances consultatives et « nettoyer » notre droit, si vous me permettez cette expression – je pense à la mission dite « balai » mise en place par le Sénat.

Le nombre de ces structures à la configuration et au statut juridique variés contribue à complexifier l'action publique et à nuire à sa lisibilité par les usagers. Les délais de consultation par les commissions ralentissent la prise de décision publique, sans en renforcer l'assise ou la qualité. La suppression ou le regroupement thématique de ces commissions permettra à la fois de faire disparaître ces consultations à la portée limitée et de mobiliser les agents publics sur des missions à plus forte valeur ajoutée pour les Français.

Je me permets de concentrer particulièrement mon propos sur les articles 8 et 9 du projet de loi qui m'amènent devant vous aujourd'hui, puisqu'ils sont examinés selon la procédure de législation en commission.

L'article 8 prévoit le regroupement du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) avec le comité de suivi du droit au logement opposable (DALO). En matière de logement des personnes défavorisées, deux instances aux missions très proches concourent à l'évaluation et au suivi de la même politique publique. De plus, leur présidence est commune et les membres du HCLPD sont également membres du comité de suivi du DALO. Dans le cas présent, ce rapprochement fait sens, car il permettra de renforcer l'expertise de cette unique commission, en concentrant les compétences de l'ensemble de ses membres.

L'article 9 prévoit la suppression du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT). Ce conseil devait rendre des avis sur les orientations pour le développement du territoire. Néanmoins, il ne s'est pas réuni depuis 2015 et devait être supprimé au 1^{er} juillet 2022. Il devait notamment être consulté sur le projet de schéma national des véloroutes pour la fin de l'année 2020. La date de

suppression du CNADT sera avancée à cette année dans un souci de simplification et d'accélération de la prise de décision de certains projets.

Le deuxième engagement consiste à développer une administration plus proche des citoyens. Nous nous sommes donné l'objectif de rapprocher 99 % des décisions des acteurs concernés afin de répondre à la double attente de proximité et de rééquilibrage des institutions et des structures économiques sur l'ensemble du territoire.

Le titre II du projet de loi a pour objet de déconcentrer les décisions administratives individuelles. Cette prise de décision au niveau le plus adapté doit permettre de renforcer le lien qui existe entre les administrations et les usagers des services publics.

Face aux contraintes opérationnelles du terrain, plusieurs types de décisions seront déconcentrés. Je citerai, à titre d'exemple, le transfert au directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) des décisions d'interdiction de divulgation et de libre exploitation des brevets d'invention ou encore la déconcentration de plusieurs catégories de décisions administratives individuelles dans le domaine de la santé et de la culture.

Un Français sur deux indique avoir déjà renoncé à des démarches administratives en raison de leur complexité. Les allègements mis en œuvre dans les deux titres qui me concernent et les vingt premiers articles que vous étudierez cet après-midi favoriseront une simplification et une meilleure accessibilité entre les administrations et nos concitoyens.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, les titres III à V visent à simplifier la vie de nos concitoyens et de nos entreprises. Je voudrais vous en décrire rapidement les principales mesures.

Tout d'abord, le projet de loi vise à simplifier concrètement le quotidien des Français. Il s'agit de faire gagner du temps à nos concitoyens et d'en faire gagner aussi à notre administration pour qu'elle se concentre sur les sujets à plus forte valeur ajoutée.

Ainsi, nous voulons simplifier la délivrance de différents documents, comme les papiers d'identité, le permis de conduire ou le titre de séjour, grâce à un dispositif qui permet de dispenser le demandeur de présenter un justificatif de domicile et tout simplement de renvoyer à une administration ou à un fournisseur qui détient ce justificatif.

Nous voulons aussi simplifier des démarches qui concernent nos jeunes concitoyens. Dans le prolongement de la réforme du permis de conduire, il s'agit de faciliter l'inscription à l'examen du permis, en permettant celle-ci *via* une plateforme en ligne sur laquelle les places seront attribuées sans quota ni classement selon l'ordre d'inscription. Il s'agit par

ailleurs de supprimer la délivrance d'un certificat médical pour la pratique d'un sport, dès lors que certaines conditions sont réunies ; il est évident - nous avons évoqué ce sujet avec madame la rapporteure - que certains aspects liés à la responsabilité doivent être sécurisés.

Sur des sujets plus complexes, mais qui ont aussi un impact sur la vie quotidienne des Français, comme l'accueil de la petite enfance ou le service national universel, le texte habilite le Gouvernement à prendre des mesures nécessaires pour définir des dispositifs techniques, tout en prenant le temps de la consultation. Je veux préciser qu'en ce qui concerne le service national universel le projet de loi vise uniquement le statut et les conditions de recrutement du personnel encadrant - je sais que c'est un sujet sur lequel il existe une attente de discussion plus large.

Pour nos concitoyens aux revenus les plus modestes, nous voulons faciliter les ouvertures de livret d'épargne populaire auquel 40 % des Français peuvent prétendre. Or le taux du livret A est aujourd'hui à 0,5 %, tandis que celui du livret d'épargne populaire est de 1 %. L'un des freins est de devoir présenter son avis d'imposition à son banquier. Nous souhaitons faciliter cette procédure, en rendant la transmission directe, non seulement à l'ouverture du compte, mais également les années suivantes.

Ensuite, le projet de loi vise également à simplifier la vie des entreprises. Le Gouvernement souhaite rendre les procédures administratives plus efficaces et plus rapides. En revanche, il ne s'agit pas de modifier nos exigences en matière d'urbanisme, d'archéologie ou d'environnement.

Les articles concernés s'appuient sur la mission du député Guillaume Kasbarian qui a analysé, entre juin et septembre dernier, des cas réels de projets ayant rencontré des difficultés d'installation et d'implantation en France liées à des raisons purement administratives. Nous sommes en train de mettre en œuvre les aspects réglementaires nécessaires pour apporter des réponses à ces porteurs de projets ; ce texte vous en propose le versant législatif. Il s'agit d'abord de renforcer la sécurisation des porteurs de projets face aux changements réglementaires qui interviennent pendant l'instruction du dossier. Il est évident qu'une nouvelle réglementation s'applique à ces porteurs de projets, mais de la même manière que pour un opérateur qui dispose déjà d'un site. En pratique, il s'agit de ne pas redémarrer entièrement un projet de zéro dans une telle situation ; il faut se mettre en conformité, mais dans les délais d'une installation existante.

Nous souhaitons également faciliter l'instruction des dossiers, en permettant aux préfets d'adapter les procédures aux situations particulières des territoires et des projets ; ainsi, la procédure pourra être accélérée, en particulier en ce qui concerne la saisie du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst) - elle

est aujourd'hui obligatoire pour l'enregistrement d'un projet, alors qu'elle ne l'est pas pour une autorisation, ce qui est un peu paradoxal.

Plusieurs autres mesures des titres IV et V visent également à simplifier la vie des entreprises. Je vais en citer quelques-unes pour être synthétique.

En réponse aux demandes des organismes professionnels et en accord avec les organisations syndicales, nous proposons de simplifier l'adoption d'accords d'intéressement *via* une décision unilatérale de l'employeur dans le cas des très petites entreprises. La complexité est aujourd'hui un obstacle et nous avons l'objectif de passer de 1,4 million de salariés couverts par un accord d'intéressement à 3 millions. Dans une entreprise qui n'a qu'un ou deux salariés, une mise en place directe est la solution la plus simple. Les organisations syndicales se rangent à cette vision.

Nous proposons aussi la suppression de certaines sur-transpositions – vous aviez déjà voté de telles mesures en 2018 – et des mesures concernant les pharmaciens qui concernent plus directement le ministère de la santé.

Enfin, certains dispositifs touchent directement au quotidien de nos concitoyens, même s'il s'agit de questions apparemment techniques. Je pense à l'expérimentation en cours sur le seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions – tout à l'heure, j'ai répondu à une question d'actualité qui portait sur ce sujet. Vous savez que cette expérimentation, décidée dans le cadre de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim), s'achève à la fin de cette année. Il est nécessaire d'anticiper cette échéance et de se donner la possibilité de la proroger, le temps de tirer tous les enseignements de l'évaluation qui sera faite. Cela n'empêche pas d'ajuster le dispositif – j'ai entendu des questions à ce sujet et nous les partageons.

C'est aussi le cas de la réforme des chambres d'agriculture et de l'ONF, qui doit permettre de rapprocher le statut des agents des dispositions du code du travail. Le ministre de l'agriculture, Didier Guillaume, a engagé des négociations sur ces éléments avec les différentes parties prenantes.

Vous le voyez, ce projet de loi vise à répondre aux attentes des Français : décider plus vite, plus simplement, plus clairement et au plus près de nos concitoyens.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Monsieur le président, madame, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la commission spéciale accueille très favorablement toutes les dispositions de ce texte qui sont de nature à améliorer les relations entre les citoyens et l'administration ou à simplifier les normes et les procédures qui entravent inutilement les initiatives des particuliers ou des entreprises et en conséquence le développement économique et l'emploi. De ce fait, sauf

exception, la commission spéciale approuve l'esprit des mesures qui sont proposées dans les trois premiers titres de ce projet de loi.

Les autres dispositions sont de nature différente et j'identifie deux catégories.

La première regroupe des mesures déjà votées par le Parlement ou le Sénat, mais dont le processus d'adoption n'a pas été conduit à son terme pour des raisons formelles. Les articles concernés n'appellent donc pas de longs débats.

La seconde, dont les dispositions figurent essentiellement au titre IV du projet de loi, est un agglomérat de mesures extrêmement diverses, dont beaucoup n'ont qu'un lointain rapport avec la simplification de l'action publique. En outre, certaines sont très contestées par les acteurs des secteurs d'activité concernés – je pense par exemple aux pharmaciens ou aux avocats. Ces articles donnent le sentiment d'avoir été raccrochés au projet de loi sans préparation suffisante et tout simplement parce que celui-ci constituait un véhicule législatif commode dans un agenda législatif surchargé.

De manière générale, la commission spéciale estime que l'examen de ce projet de loi se déroule dans des conditions acrobatiques et peu respectueuses du Parlement. Il a en effet été adopté en conseil des ministres le 5 février dernier et il est inscrit en séance publique au Sénat le 3 mars, ce qui m'a contraint à limiter le nombre et la durée des auditions ouvertes aux autres sénateurs, alors même que la commission spéciale s'est constituée dès le 6 février. Fort heureusement, des contributions écrites nous ont été transmises, elles permettent d'élargir l'éventail des consultations. L'administration, pour sa part, s'est trop souvent révélée incapable de fournir les informations demandées, notamment sur les dispositions des ordonnances pour lesquelles une habilitation est demandée par le Gouvernement.

Je voudrais cependant remercier tous mes collègues qui ont participé aux auditions, trop peu nombreuses, dans des temps impartis extrêmement limités.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous partageons l'essentiel des propos de madame la rapporteure. Personne ne peut être contre la simplification et l'accélération. Pourtant, nombre des mesures contenues dans ce texte sont en trompe-l'œil et ne sont nullement anodines.

Il en est ainsi de la suppression de la commission sur la détention provisoire : cette commission s'est réunie trente-huit fois et a fait de nombreuses et utiles recommandations. C'est la même chose pour l'aide aux victimes et la récidive.

Supprimer l'instance qui s'occupe de l'accessibilité dans les établissements scolaires, 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 ou la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, à laquelle nos collègues ultramarins tiennent particulièrement, pose également problème. Là non plus, ce ne sont pas des sujets anodins.

Supprimer le Conseil supérieur de la mutualité contre l'avis de tous les syndicats témoigne d'un certain sens de l'opportunité politique. Transférer aux administrations locales la capacité du ministre de la culture de prendre certaines décisions en matière de spectacle vivant peut se discuter.

L'article 26 prévoit l'exécution de travaux avant l'obtention d'autorisations relatives à l'environnement, ce qui pose là aussi quelques problèmes.

Nous avons rencontré les représentants de l'ONF, qui estiment que les mesures qui concernent leur établissement dans ce texte ont des conséquences très lourdes. Il en est de même pour les chambres d'agriculture et les pharmaciens. Le développement de la pharmacie en ligne pose des questions qui dépassent le champ d'un texte qui se contente d'accumuler des mesures diverses.

Supprimer l'obligation de fournir un certificat médical pour la pratique sportive est un sujet qui mérite d'être traité à fond.

Enfin, je donne un deuxième prix d'honneur de l'opportunité politique : dans le contexte actuel de la réforme des retraites, prévoir que les avocats discutent de leurs honoraires avec les clients, mais aussi de façon dirimante avec les assureurs, est assez singulier...

M. Pierre-Yves Collombat. – L'enfer est pavé de bonnes intentions ! Je souscris aux observations qui viennent d'être faites, en ajoutant un seul point : la mise sous le boisseau de l'archéologie préventive, qui pose un problème de temporalité – une fois les travaux faits, il est rarement possible de revenir en arrière.

Je note par ailleurs que certaines demandes pour légiférer par ordonnances constituent en fait une session de rattrapage ! Ainsi, l'article 50 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance autorise déjà le Gouvernement à légiférer par ordonnance en ce qui concerne les crèches ; comme rien n'a été fait dans les temps, vous nous demandez une nouvelle habilitation sur le même sujet... Au final, nous aurons donc perdu du temps. On nous dit souvent que l'avantage de passer par une ordonnance est la rapidité ; je ne la vois guère ici.

En tout cas, comment se retrouver dans un texte aussi hétéroclite ? Vous comprendrez nos réticences à vous donner un blanc-seing.

Mme Catherine Fournier. – Je suis d'accord avec ce qui a été dit jusqu'à présent par mes collègues : la simplification doit faciliter le quotidien et la vie des particuliers et des entreprises.

Pour autant, simplifier ou assouplir par l'automatisation pose problème. Je veux vous alerter sur ce point : une partie de la population n'a pas accès aux procédures qui n'existent que sur internet. Je suis intervenue plusieurs fois auprès du ministre de l'action et des comptes publics sur ce sujet.

Par ailleurs, vous souhaitez sécuriser les porteurs de projets, en particulier lorsque la complexité freine l'implantation d'entreprises. Je suis d'accord, mais il faut savoir que nous n'y arriverons véritablement, à mon sens, que lorsque l'absence de réponse vaudra acceptation, notamment en ce qui concerne l'application du code de l'environnement. Cela serait une véritable avancée pour simplifier les démarches et accélérer les projets. Ce sont souvent des entreprises étrangères qui se heurtent à ces démarches ; il est donc particulièrement important de ne pas mettre en œuvre une sur-réglementation par rapport au droit européen.

Enfin, en ce qui concerne la vente de médicaments, le Sénat s'était en effet exprimé pour développer la vente en ligne, mais pas au travers de plateformes ou de délocalisations du service par rapport à l'officine. Lors des questions d'actualité au Gouvernement, le ministre des solidarités et de la santé a d'ailleurs bien parlé de s'appuyer sur le réseau des pharmacies dans le cadre de la crise actuelle.

Nous sommes évidemment favorables au principe de la simplification et j'espère que nous pourrons trouver des terrains d'accord.

M. Dany Wattebled. – Je souhaite évoquer l'article 45 du projet de loi qui concerne les avocats et qui pose une question de principe. Cet article est totalement en dehors des clous ! Alors même que la réforme de leur régime de retraite risque d'amputer les pensions des avocats, leurs honoraires risquent aussi de baisser du fait de cet article. Si l'État en vient à défendre les particuliers contre leurs avocats, c'est vraiment le monde à l'envers !

M. Max Brisson. – Le groupe Les Républicains approuve les mesures qui vont dans le sens de la simplification de la vie de nos concitoyens et des collectivités territoriales.

En revanche, nous sommes tout de même surpris que ce projet de loi soit utilisé comme une opportunité de faire bouger des équilibres sans véritable réflexion ou étude d'impact. Je pense notamment à la vente en ligne de médicaments ou aux honoraires des avocats, sujets qui mériteraient autre chose qu'un examen dans le cadre de ce texte – c'est le moins qu'on puisse dire !

L'idée de ce texte est partie du Grand débat national voulu par le Président de la République, mais on peut quand même se demander s'il correspond bien aux attentes des personnes qui se sont alors exprimées. En effet, il semble surtout reprendre des projets qui étaient déjà, depuis longtemps parfois, dans les cartons des ministères.

En ce qui concerne le champ de compétence de la commission de la culture, ce texte pose aussi un problème de cohérence de l'action gouvernementale. En effet, le Gouvernement envisage de présenter prochainement un projet de loi dit 3D - décentralisation, déconcentration, différenciation -, on ne peut donc qu'être surpris de voir ici un ensemble de mesures de déconcentration qui concernent le ministère de la culture. Le projet de loi 3D aurait certainement été un support plus adapté et plus cohérent pour opérer ces transferts. Nous sommes également surpris de voir remise en cause la commission qui travaille sur la question de la restitution des œuvres d'art ; nous sommes bien conscients qu'il faut éviter de mettre en place des usines à gaz, mais c'est quand même un sujet d'une brûlante actualité.

M. Didier Rambaud. - Le Grand débat national a mis en lumière les attentes des Français en matière de transformation de l'action publique et de simplification : ils veulent des services plus proches des citoyens et des territoires. Nous devons donc avancer. Ce texte contient des mesures très concrètes qui vont modifier le quotidien de nos concitoyens : démarches administratives facilitées pour les documents d'identité, développement du livret d'épargne populaire, etc.

Jean-Pierre Sueur faisait état de craintes quant à la fin des certificats médicaux pour la pratique du sport ; or cela répond à une demande très forte de nos concitoyens et chacun sait comment les procédures d'obtention de ces certificats sont aujourd'hui organisées.

Sur un grand nombre de sujets, ce projet de loi va simplifier la vie des Français. Je m'en réjouis !

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION PARTIELLE EN COMMISSION

Article 8

M. Max Brisson. - L'article 8 prévoit le rapprochement du comité de suivi du droit au logement opposable et du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. L'amendement COM-95 rectifié *bis* prévoit que cette nouvelle instance comprendra en son sein les représentants de chaque niveau de collectivité territoriale. Les élus sont très impliqués sur ces sujets, notamment au travers des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. - Cet amendement prévoit la présence des collectivités territoriales au sein du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable institué par le présent article. Je crois qu'il est pleinement satisfait par l'amendement COM-138 que j'ai déposé. Je suggère de retenir cette dernière rédaction, puisqu'elle prévoit, en plus des collectivités territoriales,

la présence des associations œuvrant dans le domaine du logement et de l'insertion.

Par ailleurs, mieux vaut évoquer « les associations d'élus locaux », comme le fait mon amendement, que « les représentants des collectivités territoriales », comme le prévoit l'amendement COM-95 rectifié *bis*. En effet, mon amendement maintient le droit en vigueur et reprend donc la terminologie exacte de la loi DALO, ce cadre garantissant d'ores et déjà la présence des associations communale, intercommunale, départementale et régionale.

Je demande donc le retrait de l'amendement COM-95 rectifié au profit de l'amendement COM-138.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Nous partageons l'objectif de représenter au sein du Haut Comité l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales, ainsi que les associations et organismes qui œuvrent dans le secteur du logement et de l'insertion. Pour autant, la composition de ce type d'organisme relève du pouvoir réglementaire, ce qui présente notamment l'avantage de la souplesse, si nous devons faire évoluer le dispositif à l'avenir.

Le Gouvernement a préparé un projet de décret qui modifie le décret du 22 décembre 1992 portant création du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : ce projet prévoit que cette instance est composée, outre son président, de 42 membres titulaires, dont 17 représentants des associations et organisations œuvrant dans les domaines du logement et de l'insertion, 5 membres représentant respectivement l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France, Régions de France, France urbaine et l'Assemblée des communautés de France, le président du Conseil national de l'habitat (CNH), un représentant du Conseil économique, social et environnemental (CESE), un représentant de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), un représentant du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et 17 personnalités qualifiées.

Vous le voyez, nous allons complètement dans le sens proposé par ces deux amendements. Nous devons encore consulter les acteurs sur ce projet de décret ; une réunion est d'ailleurs prévue dès le 3 mars. C'est pour ces raisons que je demande le retrait de ces deux amendements.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur Brisson, l'amendement COM-95 rectifié *bis* est-il retiré ?

M. Max Brisson. – Je le retire, monsieur le président, au profit de l'amendement COM-138 de madame la rapporteure.

L'amendement COM-95 rectifié bis est retiré. L'amendement COM-138 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 20

L'article 20 est adopté sans modification.

Article 22

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement COM-94 prévoit de supprimer l'article 22, dont l'impact est très incertain. J'en ai parlé tout à l'heure : tout ce qui constitue une diminution de la vigilance concernant l'archéologie préventive mérite une grande réflexion. Je vois que d'autres sénateurs sont sur la même ligne, puisque l'amendement COM-106 rectifié propose également la suppression de cet article.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'article 22 vise simplement à insérer dans le code du patrimoine une disposition garantissant à l'aménageur que la réglementation en vigueur au moment du dépôt de son dossier continuera de lui être appliquée tout au long de la procédure d'archéologie préventive, même si elle venait à changer dans l'intervalle.

Cet article se borne donc à consacrer dans la loi un principe de sécurité juridique classique selon lequel les changements de règles ne s'appliquent pas aux dossiers déjà déposés. D'ailleurs, les derniers décrets en matière d'archéologie préventive qui datent de 2017 comportaient déjà ce type de dispositions transitoires destinées à permettre une application progressive de la réforme.

Il n'y aura aucune incidence sur la gestion pratique des dossiers par les services de l'archéologie. Les services de la direction générale des patrimoines m'ont par ailleurs rassurée sur le fait qu'aucune évolution réglementaire de la procédure archéologique n'était envisagée à l'heure actuelle.

J'émet donc un avis défavorable sur ces amendements identiques de suppression, l'article répondant par ailleurs au constat dressé par le rapport Kasbarian : il faut faire en sorte que les aménageurs puissent mieux anticiper les procédures qu'ils doivent respecter.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Madame la rapporteure a parfaitement éclairé le débat : cette mesure ne vise pas en elle-même l'archéologie préventive. Les projets doivent en tout état de cause respecter la loi. Nous souhaitons simplement apporter de la sécurité juridique. Je vous indique d'ores et déjà que l'article 21 qui n'est pas examiné selon la procédure de législation en commission met en place la même approche. L'avis du Gouvernement est donc défavorable sur ces amendements.

Les amendements identiques COM-94 et COM-106 rectifié ne sont pas adoptés.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-105 a pour objet de réduire le délai à la disposition de l'État pour prescrire des fouilles archéologiques.

Afin d'accélérer les délais pour les aménageurs, cet amendement vise à réduire à deux mois, contre trois actuellement, la durée pendant laquelle l'État est autorisé à prescrire des fouilles archéologiques à la suite d'un diagnostic positif. Un délai de deux mois paraît insuffisant pour permettre à la fois aux services régionaux de l'archéologie d'instruire de manière satisfaisante et raisonnée les dossiers et de recueillir l'avis de la commission territoriale de la recherche archéologique compétente.

Le risque serait que les services régionaux de l'archéologie ne soient finalement tentés, avant l'expiration du délai, de prescrire des fouilles, quitte à ce qu'elles soient inadaptées, pour ne pas laisser passer ce délai. Ce serait totalement contreproductif par rapport à l'objectif poursuivi par le présent amendement. C'est pourquoi je donne un avis défavorable.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – L'avis du Gouvernement est également défavorable. Nous nous sommes rapprochés des services régionaux d'archéologie. Un temps d'analyse suffisant est nécessaire pour poser un diagnostic cohérent. D'après le rapport Kasbarian qui a analysé un certain nombre de cas, ce n'est pas cette procédure qui est la plus dirimante pour l'installation d'un nouveau site – elle est souvent gérée en temps masqué. Des fouilles archéologiques sont prescrites dans 1,5 à 2 % des dossiers instruits et les sites archéologiques détectés après diagnostic font l'objet de fouilles préventives dans un cas sur quatre uniquement.

C'est pourquoi nous proposons une autre voie : repérer des terrains potentiellement constructibles pour accueillir de nouveaux sites industriels et travailler en amont sur l'ensemble des procédures nécessaires pour pouvoir dire aux futurs aménageurs que ces terrains sont utilisables clés en main. C'est ainsi que nous comptons gagner du temps.

Mme Sylvie Robert. – Je ne comprends pas. Comme cet amendement n'a pas été défendu, ne devrait-il pas tomber ?

M. Jean-François Longeot, président. – Pas dans le cas d'une procédure de législation en commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Sur quel article du règlement fondez-vous votre position, monsieur le président ?

M. Jean-François Longeot, président. – La procédure de législation en commission est proche de celle qui s'applique en séance publique, mais cela ne nous empêche pas de discuter des sujets qui sont sur la table. En tout état de cause, l'avis de la rapporteure est défavorable.

L'amendement COM-105 n'est pas adopté.

L'article 22 est adopté sans modification.

Article 29

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-121 vise à rappeler l'exigence de protection des données personnelles des usagers qui incombe à l'État lors de l'interconnexion avec les fournisseurs de services. Il reprend une mention qui figurait expressément dans les dispositions législatives ayant autorisé l'expérimentation.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Avis favorable.

L'amendement COM-121 est adopté.

L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 31

M. Pierre-Yves Collombat. – L'article 31 est un article sibyllin que j'ai du mal à saisir. Les organismes de tourisme social sont importants dans les communes rurales, ils font du travail sérieux : ils auraient besoin, non pas que l'on supprime leur agrément, mais que l'on crée un organisme de contrôle qui réponde à leurs attentes et qui contribue à rehausser leur image.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement de suppression COM-92 vise à revenir sur l'abrogation de l'agrément national de tourisme social et familial.

Or, le maintien de cet agrément ne semble pas nécessaire pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cet agrément est progressivement tombé en désuétude : il n'est plus attribué depuis 2010, la commission chargée de son examen a été supprimée en 2013 et les derniers agréments sont devenus caducs en 2015. Le constat de l'obsolescence du dispositif est partagé par les professionnels interrogés, réunis au sein de l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT), que j'ai pris le soin d'interroger dans le cadre de mes travaux préparatoires. Contrairement à ce qu'indique l'objet de l'amendement, l'abrogation est sans incidence sur les aides à la pierre, les aides aux vacances et sur la Convention collective de tourisme social et familial. Cela m'a été confirmé, à ma demande, par le Gouvernement et l'UNAT. Enfin, il existe d'autres dispositifs en matière de tourisme social et familial : les agréments liés à l'accueil de certains publics, les labels de sites touristiques et les prestations d'aides aux loisirs.

Pour toutes ces raisons, il n'y a pas lieu de revenir sur l'abrogation de l'agrément, qui n'est pas même contesté par les professionnels du secteur. Mon avis est donc défavorable.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. Mon avis est également défavorable. Il s'agit ici plus de légistique que de politique du tourisme. Votre proposition pourra se faire sans support législatif, notamment dans le cadre de la marque Qualité Tourisme.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je comprends les propos de madame la secrétaire d'État. Mais soyons attentifs aux difficultés de ce secteur ! Nous avons besoin d'une réflexion et d'actions en direction de ce type de tourisme, qui est pratiqué par des populations modestes et qui mérite plus d'attention que nous ne lui en accordons actuellement.

L'amendement COM-92 n'est pas adopté.

L'article 31 est adopté sans modification.

M. Jean-Pierre Sueur. – Après réflexion, il me semble juste d'examiner les amendements de nos collègues qui ne sont pas membres de notre commission spéciale.

M. Alain Richard. – La réforme du Règlement a prévu que, en cas de procédure de législation en commission, l'examen en commission se substitue à l'examen en séance plénière. Les sénateurs extérieurs à la commission saisie peuvent donc assister à ses travaux pour l'examen des articles examinés selon la procédure de la législation en commission. Mais s'ils ne sont pas présents pour défendre leurs amendements, ceux-ci n'ont pas à être mis en discussion.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'avais donc raison !

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous ferai passer une note de la Direction de la séance. Si un amendement n'est pas adopté en commission en procédure normale, celui-ci peut être redéposé en vue de son examen en séance publique : c'est une différence importante avec la procédure de législation en commission !

Article 40

L'article 40 est adopté sans modification.

Article 47

L'article 47 est adopté sans modification.

Article 48

L'article 48 est adopté sans modification.

Article 49

L'article 49 est adopté sans modification.

M. Olivier Dussopt et Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaires d'État, sont raccompagnés à la porte de la salle.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-44 vise à supprimer le Conseil national de l'information statistique (Cnis). L'objectif affiché de rationalisation des dépenses publiques et de simplification administrative est louable, mais il ne saurait justifier ici la suppression d'un organisme qui a actuellement des missions importantes, une activité soutenue, et une place précise dans la gouvernance de la statistique publique. Je souhaite donc le retrait de cet amendement et, à défaut, j'y serai défavorable.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-45 vise à supprimer la Commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et déchets radioactifs. J'y suis défavorable, car il s'agit d'une commission particulièrement active, qui a tenu 25 réunions en 2017 et 23 réunions en 2018. On ne saurait donc justifier sa suppression en raison de son inactivité.

En outre, cette commission joue un rôle important pour analyser les études et les recherches menées en matière de déchets radioactifs, un sujet particulièrement important et sensible, aussi bien pour la filière nucléaire que pour le grand public. Elle permet également de disposer d'études comparées avec d'autres pays dotés d'un parc nucléaire, ce qui enrichit incontestablement la politique de gestion des déchets radioactifs de notre pays.

Cette commission travaille également en relation avec l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) puisque deux de ses membres sont nommés par cet office, et la commission lui transmet annuellement un rapport sur ses activités et conclusions. L'Opecst l'a entendue récemment, le 24 juin dernier, à propos du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), dont le débat public a illustré l'importance de disposer d'études fiables et partagées en matière de gestion des déchets radioactifs, et l'intérêt de disposer d'une analyse comparée des différentes solutions adoptées par les pays concernés par cette problématique complexe.

La suppression de cette commission entraînerait donc la perte d'une expertise précieuse, notamment pour le Parlement. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-45 n'est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L’amendement COM-47 vise à supprimer trois instances sanitaires directement rattachées au ministère chargé de la santé : le Haut Conseil de la santé publique, le Comité national de l’organisation sanitaire et sociale et l’Observatoire national de la démographie des professions de santé.

Dans un souci de rationalisation, les auteurs de l’amendement nous proposent de concentrer l’ensemble de leurs missions au sein de la Haute Autorité de santé (HAS), autorité administrative indépendante chargée de l’élaboration de recommandations de bonne pratique médicale et de la détermination de l’amélioration du service rendu des médicaments.

J’y vois deux inconvénients principaux. Le premier est de nature matérielle : compte tenu des effectifs et des budgets dont elle dispose, la HAS ne serait pas, à budget constant, en mesure d’assumer l’ensemble des missions exercées par les instances visées par l’amendement. Le second est de nature juridique : la HAS est une autorité administrative indépendante, ce qui suppose une absence de tutelle du ministère de la santé à son égard et l’exercice d’un pouvoir réglementaire autonome. Or, les trois instances dont il est question sont des organes rattachés au ministère, chargés de fournir un avis technique au ministre dans la mise en œuvre de la politique de santé qu’il définit. À l’opposé du pouvoir de régulation autonome exercé par les autorités administratives indépendantes, ces instances sont un véritable conseil technique apporté au responsable de l’action publique, dont ce dernier ne peut se passer. Ces deux actions ne se situent donc pas au même plan.

C’est pourquoi je demande le retrait de cet amendement et, à défaut, j’y serai défavorable.

L’amendement COM-47 n’est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable sur l’amendement COM-48.

L’amendement COM-48 n’est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable sur l’amendement COM-49.

L’amendement COM-49 n’est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable sur l’amendement COM-50.

L’amendement COM-50 n’est pas adopté.

Article 1^{er}

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon amendement de suppression COM-137 a pour objet de revenir sur la suppression de la Commission consultative paritaire nationale des baux ruraux (CCPNBR), prévue par le présent article.

Cette commission propose les *minima* et *maxima* qui encadrent les loyers des baux ruraux ; pour ce faire, elle réunit notamment des représentants des bailleurs, fermiers et métayers, des syndicats agricoles et des chambres d'agriculture.

Si cette commission ne joue qu'un rôle subsidiaire par rapport aux commissions consultatives paritaires départementales des baux ruraux (CCPDDBR) – puisqu'elle n'intervient que dans l'hypothèse où ces dernières ne seraient pas parvenues à un accord –, sa suppression reviendrait en réalité à permettre à l'État de fixer les *minima* et *maxima* précités sans même rechercher l'accord des premiers concernés. Or, la question du foncier agricole est un enjeu majeur, dans la mesure où 80 % de la surface agricole utile est exploitée sous le statut du fermage.

Dans un contexte de raréfaction du foncier agricole, de nature à renforcer localement les situations de conflits, il est préférable de maintenir une instance nationale de concertation, qui peut jouer un utile rôle de garde-fou en cas de dysfonctionnement des CCPDDBR. Il s'agit en somme de conserver une garantie supplémentaire pour le droit de propriété et les obligations civiles et commerciales.

Par ailleurs, le 6 février dernier, M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture, a rappelé devant le Sénat que le Gouvernement travaillait au projet de loi foncière annoncée l'année dernière par le Président de la République, lors de l'ouverture du Salon international de l'agriculture. Aussi, si une évolution devait intervenir s'agissant de la CCPNBR, elle devrait s'inscrire dans le cadre de la réforme globale du projet de loi foncière.

L'amendement COM-137 est adopté.

L'article 1^{er} est supprimé.

Article 2

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce serait une erreur de supprimer la Commission de suivi de la détention provisoire (CSDP) : c'est un vrai sujet !

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Les amendements identiques de suppression COM-74 et COM-85 visent à maintenir la Commission de suivi de la détention provisoire. Cette commission, dont le mandat des membres est arrivé à terme en avril 2018, sans renouvellement à ce jour, n'a plus aucune activité depuis presque deux ans. En outre, la

commission ne produit pas elle-même de données statistiques sur le sujet de la détention provisoire et ses missions semblent pouvoir être assurées par le ministère de la justice dans le cadre de l'évaluation du recours à la détention provisoire. Le maintien d'une commission *ad hoc* ne me semble donc pas justifié et mon avis est défavorable.

M. Alain Richard. – J'abonde dans le sens de notre rapporteure. La détention provisoire se pratique sous le contrôle du juge et fait l'objet de débats et d'une concertation avec les professions juridiques concernées – avocats et juges. Certes, le ministère de la justice manque souvent de données statistiques, mais cette instance n'en est pas productrice.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne comprends pas votre argumentation. Plutôt qu'un débat entre spécialistes, je préfère que d'autres points de vue s'expriment. S'il n'y a rien à cacher, pourquoi refuser les regards extérieurs ! Si cette commission n'a pas été réunie, c'est que la ministre ne l'a pas souhaité !

Les amendements COM-74 et COM-85 ne sont pas adoptés.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Jean-Pierre Sueur. – Le Gouvernement avait clamé son attachement au Conseil national de l'aide aux victimes (Cnav). Je m'étonne qu'aujourd'hui il en demande la suppression. Et les associations d'aide aux victimes que j'ai rencontrées sont contre cette suppression.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Le Gouvernement avait indiqué qu'il souhaitait réactiver ce conseil. Force est de constater que cela n'a pas eu lieu, puisqu'il ne s'est pas réuni depuis 2014. Mon avis est donc défavorable à l'amendement COM-83.

L'amendement COM-83 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon amendement de suppression COM-136, ainsi que les deux amendements identiques COM-75 et COM-86, visent à maintenir la suppression de l'Observatoire de la récidive et de la désistance, qui apparaît être encore en activité, ainsi qu'en témoigne l'organisation d'un colloque dans les locaux de l'Assemblée nationale en juin 2019. Par ailleurs, il convient de constater la plus-value apportée par l'analyse pluridisciplinaire des données récoltées par l'observatoire, permettant de dégager de véritables axes de réflexion. Enfin, les missions de l'observatoire auraient pu être remplies par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), chargé d'étudier les évolutions statistiques en matière de délinquance, qui fait partie de l'Institut

national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) ; mais le Gouvernement a récemment émis le souhait de supprimer l'INHESJ dont dépend l'ONDRP. Dès lors, la suppression de l'Observatoire de la récidive et de la désistance n'apparaît plus opportune.

Les amendements COM-136, COM-75 et COM-86 sont adoptés.

L'article 4 est supprimé.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement COM-87 vise à rétablir la Commission centrale des évaluations foncières. L'argument de l'absence de réunions n'est pas recevable.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'article 6 du projet de loi propose de supprimer la Commission centrale compétente en matière d'appel à l'encontre des tarifs d'évaluation du foncier non bâti arrêtés par les commissions départementales. La suppression de cette commission entraînera la disparition des voies de recours non contentieuses aujourd'hui ouvertes au profit des maires et des propriétaires fonciers à l'encontre des tarifs d'évaluation. En tant que rapporteure, j'ai déposé un amendement qui permettra de maintenir ces voies de recours. Cette solution conduira à mettre en cohérence le droit applicable aux tarifs du foncier non bâti avec celui en vigueur pour le foncier bâti, à simplifier la procédure en supprimant une commission qui n'est pas indispensable et, enfin, à garantir les droits des maires et des propriétaires.

Dans ces conditions et soucieuse de garantir les droits des maires et des propriétaires fonciers, je demande le retrait de votre amendement au profit de mes amendements.

L'amendement COM-87 est retiré.

L'amendement rédactionnel COM-125 est adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Actuellement, les maires et les propriétaires ne peuvent contester les tarifs d'évaluation de référence applicables pour l'établissement des contributions pesant sur le foncier non bâti que devant la commission centrale des impôts directs.

La suppression de cette commission telle qu'elle est proposée par l'article 6 du projet de loi entraînerait la disparition de cette voie de recours non contentieuse. Dans ces conditions, mon amendement COM-123 prévoit que, sous les réserves actuellement en vigueur, les maires ou les propriétaires puissent contester les tarifs de référence arrêtés par

l'administration fiscale en accord avec la commission communale devant la commission départementale des impôts directs.

M. Alain Richard. – L'usage de l'administration fiscale depuis une trentaine d'années est de développer les instances amiables plutôt que d'aller au contentieux. Si l'on supprime cette instance, il y aura de nouveaux contentieux.

L'amendement COM-123 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-124 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'article 7 propose de supprimer l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement, qui pourtant fonctionne bien : il a tenu quelque 70 réunions en 2018.

Et *quid* de la place des collectivités territoriales qui sont aujourd'hui représentées à l'Observatoire ? Cet observatoire devrait être remplacé par une cellule « bâti scolaire », placée auprès du ministre chargé de l'éducation. Les associations d'élus locaux seront conviées à participer à un comité de suivi des travaux conduits en matière de bâti scolaire. Le Gouvernement veut donc supprimer cette instance au nom de la simplification, mais il recrée un nouvel organisme consultatif sous la forme de ce comité de suivi.

En outre, cette modification risque d'entraîner une réduction du champ de compétences et d'action, car cet observatoire était également compétent pour l'enseignement supérieur et les lycées agricoles.

Mon amendement de suppression COM-129 et l'amendement identique COM-61 visent donc à maintenir cet observatoire.

Mme Sylvie Robert. – La question de l'accessibilité des établissements scolaires est majeure. La recentrer au sein de l'administration centrale du ministère n'est pas un gage d'efficacité.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – En février 2019, au cours de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance, le Gouvernement louait l'action de cet observatoire. Six mois plus tard, il annonce sa suppression...

Mme Sylvie Robert. – L'Observatoire conduit en outre de vrais travaux d'expertise, par exemple sur l'amiante.

M. Max Brisson. – Une fois n'est pas coutume, je ne suivrai pas notre rapporteure. Il s'agit d'une compétence décentralisée depuis 1982 : le Gouvernement peut modifier les normes et les collectivités territoriales devront les respecter. A-t-on vraiment besoin d'un observatoire sur des

compétences qui sont exercées par les collectivités depuis 1982 et même depuis les lois scolaires de Jules Ferry si l'on considère les écoles ?

Les amendements COM-129 et COM-61 sont adoptés.

L'article 7 est supprimé.

Article 10

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon amendement de suppression COM-152 et l'amendement identique COM-62 visent à maintenir la Commission scientifique nationale des collections (CSNC) que cet article entend supprimer.

Il paraît essentiel qu'une commission experte, indépendante et pluridisciplinaire puisse se prononcer sur les décisions de déclassement de biens culturels appartenant aux collections publiques ou aux collections des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC). La CSNC est aujourd'hui la seule instance à pouvoir s'opposer à un déclassement, ce qui constitue une garantie pour s'assurer qu'aucune atteinte excessive ne soit portée au principe d'inaliénabilité des collections, tout en rendant possible la respiration des collections.

Les difficultés de fonctionnement auxquelles la CSNC se heurte pourraient tout à fait être réglées par la modification des dispositions réglementaires, afin de réduire le nombre de ses membres et de supprimer ses différents collègues.

Mme Sylvie Robert. – Il s'agit d'un sujet important sur lequel travaille notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Il faut maintenir la CSNC, quitte à en toiletter le fonctionnement. Le Gouvernement la supprime, mais par quoi sera-t-elle remplacée ? En outre, la question des restitutions sera prochainement examinée au Parlement.

M. Alain Richard. – Le cœur du sujet, ce ne sont pas les restitutions, mais le déclassement des œuvres, essentiel pour éviter que nos institutions culturelles n'accumulent sans fin. Ces commissions relèvent du pouvoir législatif, car des membres du Parlement y siègent. Je suis gêné par une suppression complète, mais nous pourrions demander au Gouvernement de revoir les cas dans lesquels l'avis de la CSNC est sollicité.

M. Max Brisson. – Cette commission est utile à ceux qui font le déclassement des biens culturels. Si elle connaît un problème de quorum, il faut repenser sa composition. Elle est utile et le deviendra encore plus avec la question des restitutions. Notre présidente de la commission de la culture, Mme Catherine Morin-Desailly, est très mobilisée sur cette question, qui mériterait un vrai débat, et ce de manière apaisée.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous demanderons à la ministre des précisions sur les conditions de fonctionnement de cette commission.

Les amendements COM-152 et COM-62 sont adoptés.

L'article 10 est supprimé.

Article 11

M. Jean-Pierre Sueur. – Les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer sont unanimes pour ne pas souhaiter la disparition de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (Cnépéom). Nos amis d'outre-mer doivent être entendus !

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Les amendements identiques de suppression COM-73 et COM-88 visent à maintenir la Cnépéom. L'intention de leurs auteurs est pleinement compréhensible, et je partage naturellement leur souci de l'efficacité des politiques de l'État dans ces territoires spécifiques que sont les outre-mer.

Néanmoins, cette instance poursuit des buts très similaires à ceux des délégations aux outre-mer du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Conseil économique, social et environnemental. La Cnépéom s'est certes vu confier par le législateur des missions, en particulier sur l'habitat indigne et l'inflation, mais son rapport biennal 2018-2019 n'aborde ces sujets qu'incidemment : autrement dit, elle ne suit plus les priorités qui lui ont pourtant été données par le législateur. Je rappelle que ces missions restent à l'inverse pleinement exercées par les délégations parlementaires aux outre-mer.

Par ailleurs, ses moyens ont déjà été renforcés et la visioconférence expérimentée, sans que les difficultés de fonctionnement de cette commission s'en trouvent résorbées : elles semblent davantage provenir du manque de temps que ses participants peuvent consacrer à ses travaux qu'à de réelles difficultés de moyens ou d'organisation.

Enfin, je précise qu'il est évidemment essentiel que cette suppression ne s'accompagne pas d'une attention amoindrie aux problématiques que connaissent les outre-mer et je connais l'importance que mes collègues continueront à attacher à l'évaluation des politiques de l'État outre-mer, en particulier par notre délégation aux outre-mer.

Mon avis est donc défavorable sur ces deux amendements.

M. Pierre-Yves Collombat. – La composition de cette commission est-elle identique à celle des délégations ?

Mme Vivette Lopez. – Plutôt que de supprimer cette commission, revoyons son organisation.

Mme Sylvie Robert. – La commission et les délégations n’ont pas les mêmes missions : nous devrions travailler sur leur complémentarité et leur articulation. Il n’est pas opportun de supprimer cette instance.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Les missions exercées sont les mêmes.

M. Alain Richard. – Il existe une délégation également au CESE : le champ me semble donc largement couvert.

Les amendements COM-73 et COM-88 ne sont pas adoptés.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je comprends l’intention des auteurs de l’amendement COM-89, mais il me semble que, en l’état, un tel amendement porterait atteinte au principe d’autonomie des assemblées parlementaires : la Cnépéom, dans laquelle siègent, pour mémoire, des représentants de l’État, devrait coordonner les travaux des délégations aux outre-mer, qui ne bénéficieraient plus d’une pleine autonomie dans la conduite de leurs travaux. La loi ne saurait donc lui confier une telle responsabilité, sans encourir un risque sérieux d’inconstitutionnalité. Mon avis est donc défavorable.

L’amendement COM-89 n’est pas adopté.

L’amendement de coordination COM-133 est adopté.

L’article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

Mme Angèle Prévile. – Cet article supprime 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). Cette commission est chargée d’évaluer le contrôle de l’adéquation des provisions financières et de la gestion des actifs dédiés à la couverture des charges liées au démantèlement des installations nucléaires et à la gestion des déchets radioactifs. On vient juste de commencer à arrêter la centrale de Fessenheim, et – comme c’est étonnant ! – on supprime cette commission !

Il n’est absolument pas pertinent de la supprimer alors que la France vient de s’engager à réduire la part du nucléaire dans la production d’électricité de 75 % à 50 % à l’horizon de 2035. Ce ne sont pas moins de quatorze réacteurs nucléaires qui devraient être fermés. Cette commission aura son rôle à jouer et elle aura du travail !

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je vous propose de retirer votre amendement au profit du mien.

L’amendement COM-71 est retiré.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon amendement COM-139 a pour objet de revitaliser la CNEF.

Cette commission n'a jusqu'à présent pas trouvé de modalités de fonctionnement satisfaisantes, ce qui s'explique par l'extrême technicité de ses attributions, qui portent sur l'évaluation du provisionnement des charges – de démantèlement, de fermeture, d'entretien et de surveillance – des exploitants d'installations nucléaires de base (INB) et la gestion de deux fonds confiés à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra).

C'est pourquoi le présent amendement prévoit de donner véritablement à la CNEF les moyens d'exercer ses missions, en lui permettant de saisir l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dans le cadre du contrôle de l'adéquation des provisions aux charges. Une convention de partenariat définira entre ces deux instances les modalités de leur collaboration.

M. Alain Richard. – Votre proposition prévoit la signature d'une convention entre deux instances qui n'ont ni l'une ni l'autre la personnalité morale et qui ne sont que des composantes de l'État. C'est une bonne piste, mais il faudrait en préciser le cadre.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Ce mode de conventionnement existe déjà pour d'autres commissions.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je propose un sous-amendement oral pour supprimer l'alinéa 5 de l'amendement.

L'amendement COM-139, ainsi sous-amendé, est adopté.

M. Claude Kern. – Mon amendement COM-30 demande un rapport. Je suis contre la fermeture de Fessenheim.

Je suis inquiet du rythme d'avancée de nos travaux : nous risquons de finir très tard l'examen des amendements !

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons examiné douze articles en une heure c'est bien mieux qu'à l'Assemblée nationale où les députés ont examiné un article en une semaine !

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Compte tenu de l'adoption du précédent amendement, mon avis est défavorable.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

Les amendements identiques de suppression COM-113 et COM-12 sont adoptés.

L'article 13 est supprimé.

Article 14

M. Jean-Pierre Sueur. – En cette période de débat sur les retraites et les mutuelles, ne supprimons pas le Conseil supérieur de la mutualité. Toutes les organisations syndicales sont contre cette suppression.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Votre amendement est identique à celui que je vous propose.

Les amendements identiques de suppression COM-111 et COM-76 rectifié sont adoptés.

L'article 14 est supprimé.

Article 15

M. Jean-Pierre Sueur. – Toutes les organisations syndicales sont contre cet article et ont écrit au Premier ministre. Mon amendement COM-77 supprime donc l'article 15.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-77 n'est pas adopté.

Les amendements rédactionnels COM-108 et COM-109 sont adoptés.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous sommes en désaccord avec la suppression du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Notre amendement COM-78 vise donc à le maintenir.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable, ainsi qu'à l'amendement COM-96 rectifié bis.

Les amendements COM-78 et COM-96 rectifié bis ne sont pas adoptés.

L'article 16 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 16

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est favorable aux amendements COM-23 rectifié *bis*, COM-37 et COM-43 rectifié *bis*.

Les amendements COM-23, COM-37 et COM-43 rectifié bis sont adoptés et deviennent article additionnel.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable aux amendements identiques COM-36 et COM-40 rectifié *bis*.

Les amendements COM-36 et COM-40 rectifié bis ne sont pas adoptés.

Article 17

Mme Sylvie Robert. – Je défendrai en même temps l'amendement COM-59 et l'amendement COM-60. L'article 17 est relatif à la déconcentration des procédures des labels, à laquelle nous sommes opposés. Lors de l'examen de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) en 2016, nous avons défini un cadre sécurisé d'attribution de ces labels. Il est regrettable de remettre en cause, quatre ans plus tard, le travail effectué par la commission de la culture, qui a été voté à l'unanimité du Sénat.

L'attribution des labels est une question non pas technique, mais symbolique et politique. Elle constitue une prérogative très importante du ministère de la culture, qui a vocation, par ce biais, à aménager le territoire.

On aurait pu penser qu'un tel article figure plutôt dans le projet de loi 3D – décentralisation, différenciation et déconcentration. Mais il ne me semble pas judicieux d'insérer une telle disposition au détour d'un projet de loi sur l'accélération et la simplification de l'action publique. Les préfets pourraient être mis sous pression pour attribuer ou retirer un label.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je m'associe aux propos de Mme Robert. La simplification de l'action publique ne signifie pas qu'il faille passer au napalm certaines actions, particulièrement en matière culturelle. Le Gouvernement méprise le travail effectué par le Sénat lors de l'examen de la LCAP.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Les amendements COM-59 et COM-60 sont satisfaits par mon amendement COM-153 qui maintient la compétence du ministre de la culture et de son administration centrale en matière de labels de la création.

Mme Sylvie Robert. – Je me rallie à votre amendement.

Les amendements COM-59 et COM-60 sont retirés et l'amendement COM-153 est adopté.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18

L'article 18 est adopté sans modification.

Article 19

L'amendement de coordination COM-154 est adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

L'amendement rédactionnel COM-116 est adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je demande le retrait de l'amendement COM-31 ; à défaut, j'y serai défavorable.

L'amendement COM-31 n'est pas adopté.

Les amendements rédactionnels COM-117 et COM-118 sont adoptés.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 22

L'amendement COM-20 rectifié ter est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 23

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Mme Angèle Prévile. – L'amendement COM-51 vise à supprimer certains alinéas de l'article. Il ne nous paraît pas opportun que l'évaluation environnementale soit faite opération par opération, en raison des effets cumulés éventuels.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-51 n'est pas adopté.

L'article 23 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 23

L'amendement COM-102 rectifié n'est pas adopté.

Article 24

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable aux amendements identiques COM-33, COM-90 et COM-52.

Les amendements COM-33, COM-90 et COM-52 ne sont pas adoptés.

L'article 24 est adopté sans modification.

Article 25

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable aux amendements identiques COM-34 rectifié, COM-91 et COM-53.

Les amendements COM-34 rectifié, COM-91 et COM-53 ne sont pas adoptés.

L'article 25 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 25

M. Jean-Pierre Sueur. – Je défendrai en même temps les amendements COM-79 et COM-80. Je me réjouis que ces deux amendements n'aient pas subi les rigueurs de l'article 45 de la Constitution !

L'amendement COM-79 prévoit l'information du maire en cas de projet d'installation d'une éolienne sur le territoire de la commune. Actuellement, des entreprises négocient avec des propriétaires de terrain, des agriculteurs, sans prévenir le maire qui l'apprend dans la presse ou par le bouche-à-oreille. L'amendement COM-80 couvre les cas où les éoliennes ne relèvent pas des ICPE.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je suis favorable à l'amendement COM-79 et défavorable à l'amendement COM-80.

L'amendement COM-79 est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est déjà un premier pas.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le maire n'est-il pas forcément informé au moment du dépôt de la déclaration préalable de travaux ?

M. Jean-François Longeot, président. – En cas de polémique sur le projet, le maire peut apprendre par la presse qu'une déclaration préalable de travaux va être déposée.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je connais le cas d'une commune dans laquelle le président d'une association foncière comprenant quatre agriculteurs a négocié, à son plus grand profit, un protocole sans

prévenir les trois autres membres de l'association et la maire, qui sont furieux.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Le but est de renforcer l'information des maires en amont, au stade de l'avant-projet avant la déclaration préalable de travaux.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'aimerais savoir pourquoi mon deuxième amendement pose problème.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Le dispositif proposé concernerait tous les projets d'éoliennes et conduirait à ajouter une procédure supplémentaire que paraît disproportionnée et qui va à l'encontre de la simplification des procédures, laquelle est l'objectif de ce projet de loi.

L'amendement COM-80 n'est pas adopté.

Article 26

Les amendements de suppression COM-35 et COM-54 ne sont pas adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-126 est adopté, de même que l'amendement de coordination COM-127.

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 26

L'amendement COM-19 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon amendement COM-155 porte sur les critères d'identification des zones humides.

L'article 23 de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité a modifié la définition des zones humides prévue par l'article L. 211-1 du code de l'environnement sans prévoir de dispositions transitoires.

Cette modification rend alternatifs, et non plus cumulatifs, les critères de définition d'une zone humide contrairement à l'interprétation donnée par le Conseil d'État dans une décision du 22 février 2017. Elle s'applique aux demandes d'autorisation en cours d'instruction alors même qu'une enquête publique a déjà été prescrite par l'autorité administrative, ou le cas échéant aux déclarations préalables. Il en résulte une potentielle insécurité juridique pour un porteur de projet dont les caractéristiques étaient conformes à la réglementation en vigueur à la date du dépôt de la demande.

Conformément aux objectifs de ce projet de loi, qui vise à sécuriser les porteurs de projets face aux évolutions du droit en cours de procédure,

cet amendement prévoit que l'article 23 de la loi du 24 juillet 2019 ne soit pas applicable aux demandes d'autorisations environnementales et aux déclarations préalables avant la publication de cette même loi.

L'amendement COM-155 est adopté et devient article additionnel.

Article 27

L'article 27 est adopté sans modification.

Article 28

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-140 vise à sécuriser le dispositif prévu par l'article 28.

L'amendement COM-140 est adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-142 a pour objet de procéder aux coordinations nécessaires à l'entrée en vigueur du dispositif introduit par le présent article. Au deuxième alinéa de l'amendement, il faudra remplacer le mot « trois » par « quatre ».

L'amendement COM-142 est adopté, de même que l'amendement COM-141.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 28

L'amendement COM-21 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel avant l'article 29

L'amendement COM-103 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 29

L'amendement COM-25 rectifié bis n'est pas adopté.

L'amendement COM-26 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 30

L'article 30 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 31

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Mon avis est défavorable à l'amendement COM-29 rectifié bis.

M. Jean-Pierre Sueur. – Bien que nous ayons de l’amitié politique pour les trois signataires, nous ne partageons pas le caractère impérieux de cet amendement, qui tend à demander au Gouvernement un rapport sur le tourisme social. Nous nous abstenons !

L’amendement COM-29 rectifié bis n’est pas adopté.

Article 32

Mme Angèle Prévile. – L’amendement COM-72 tend à supprimer l’article supprimant les registres de personnel navigant professionnel de l’aéronautique.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi y êtes-vous opposée ? Avec le terrorisme, il est préférable d’avoir des informations sur le personnel navigant.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L’affiliation au régime de protection sociale et de retraite complémentaire du personnel navigant n’est plus conditionnée à l’inscription aux registres, qui ont donc cessé d’être de réels registres professionnels au sens du code du travail et de la sécurité sociale.

Les registres sont devenus obsolètes du fait des évolutions récentes des activités du secteur et des textes. De nouvelles professions créées par la réglementation européenne et ne nécessitant pas de titres aéronautiques ne sont, par exemple, pas prises en compte par les registres.

La suppression de ces registres constitue donc une mesure de simplification bienvenue. Elle ne remet pas en cause l’existence du statut de personnel navigant, qui continuera bien entendu d’exister.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pouvez-vous nous confirmer que cette suppression n’aura pas d’implication en termes de sécurité ? Il ne faudrait pas que notre vote puisse nous être reproché.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je vous le confirme.

L’amendement COM-72 n’est pas adopté.

L’amendement de coordination COM-122 est adopté.

L’article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 33

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je suis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-5 et COM-93.

M. Pierre-Yves Collombat. – L’Office national des forêts est en pleine déshérence. Il n’est pas nécessaire d’en rajouter en favorisant encore

davantage la privatisation de cet office, qui ne joue pas seulement un rôle de marchand de bois et de fournisseur de revenus aux collectivités et à l'État. Il ne faut toucher à l'ONF que d'une main tremblante ! C'est la raison pour laquelle nous avons déposé l'amendement COM-93.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je partage les propos de Pierre-Yves Collombat. En plus de notre amendement de suppression de l'article, nous avons déposé trois amendements COM-55, COM-64 et COM-65 qui suppriment l'article alinéa par alinéa. Nous avons reçu les représentants des personnels de l'ONF. L'office connaît une crise très profonde : le personnel a été divisé par deux, puisqu'il est passé de 15 000 à 8 000 personnes en une quinzaine d'années. La contractualisation est généralisée. Les moyens ne sont pas à la hauteur de la tâche.

Nous sommes en train d'abandonner l'ONF. Nous avons déposé des amendements lors de l'examen du budget de l'agriculture, sans succès. Or la forêt française est exceptionnelle : elle constitue un atout aussi bien pour l'économie que pour le tourisme et l'écologie. Notre groupe demandera un débat de contrôle au Sénat sur l'Office. Franchement, traiter du sort de cet organisme au détour d'un texte fourre-tout nous paraît irrespectueux pour son personnel.

L'article 33 prévoit aussi de supprimer, *via* une ordonnance, la représentation des collectivités locales au sein du conseil d'administration de l'ONF. Je ne peux imaginer que le Sénat vote cela !

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je comprends vos inquiétudes. C'est la raison pour laquelle je vous propose de préférer à vos amendements les cinq amendements que je présente COM-143, COM-144, COM-148, COM-146 et COM-147. Ceux-ci encadrent très strictement les évolutions de l'ONF : les missions de police confiées seront limitées à la seule constatation des infractions forestières et ne pourront être exercées que par des agents commissionnés et assermentés ; la présence des collectivités territoriales, en particulier celles propriétaires de forêts relevant du régime forestier, sera garantie au sein du conseil d'administration ; enfin, les différentes parties prenantes – organisations syndicales et collectivités territoriales – seront associées à l'élaboration des ordonnances.

Mme Martine Berthet. – Notre amendement COM-97 rectifié *bis* garantit la présence de toutes les collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de l'ONF.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Cet amendement est pleinement satisfait par mon amendement COM-144. Je vous propose de retenir ma rédaction car, outre la mention des collectivités territoriales, elle insiste sur la présence de celles « propriétaires de forêts relevant du régime forestier ».

Par ailleurs, mieux vaut évoquer les « collectivités territoriales », comme le fait mon amendement, que « l'ensemble des collectivités

territoriales » comme le prévoit votre amendement. Je vous demande donc de le retirer.

M. Max Brisson. – Ce n'est pas tout à fait la même chose. L'objet de l'amendement COM-97 rectifié *bis* indique bien que les départements sont responsables des espaces naturels sensibles. La formule « l'ensemble des collectivités territoriales » inclut les départements.

Mme Martine Berthet. – Je suis d'accord avec M. Brisson. Les termes « des représentants des collectivités territoriales » ne signifient pas forcément qu'il y aura des représentants de toutes les collectivités.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'expression « l'ensemble des collectivités territoriales » nécessiterait d'inclure toutes les collectivités d'outre-mer.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'ONF est très important pour de nombreuses communes, et même pour la Nation : nous devons faire preuve de prudence et nous abstenir de toucher à cet édifice, qui est effectivement branlant.

Les mesures de simplification qui sont soi-disant marginales engagent beaucoup plus qu'on ne le croit !

Mme Anne-Catherine Loisier. – Il ne faut pas ignorer les difficultés réelles que rencontre le conseil d'administration de l'ONF. Elles sont dues à la présence d'un certain nombre d'organismes, comme la Fédération nationale du bois, qui n'interviennent pas en amont et qui n'ont pas la même vision en matière de gestion forestière.

Les aménagements qui consisteraient à remettre au sein du conseil d'administration une majorité de propriétaires de forêts publiques me semblent vertueux.

L'amendement COM-144 met en évidence le rôle des collectivités propriétaires de forêts. Faut-il prévoir la représentation des associations d'élus ?

Il faut revenir aux missions fondamentales de l'ONF, d'autant plus importantes aujourd'hui que nous sommes dans une période de changement climatique. Les propriétaires des forêts doivent avoir leur mot à dire, ce qui n'est pas toujours le cas jusqu'à maintenant au sein du conseil d'administration de l'ONF.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet article habilite le Gouvernement à prendre une ordonnance. On peut dire tout ce que l'on veut, mais au final il revient à lui donner les clés. On se retrouvera un jour pour parler de la ratification...

Il n'est pas respectueux vis-à-vis de l'ONF de légiférer ainsi, dans cette loi fourre-tout. Il faut un débat spécifique sur cet organisme.

Nous voterons bien sûr nos amendements. Nous pouvons adopter ceux de madame la rapporteure à titre de repli en présupposant que l'ordonnance devra respecter la loi.

Je veux dire à Mme Loisiert qu'il est certes satisfaisant que les communes propriétaires de forêts puissent être représentées. Les communes, les départements, les régions doivent être représentés, même s'ils ne sont pas propriétaires, en raison de l'impact économique et écologique des forêts.

M. Jean-François Longeot, président. – Cet article ne fait pas l'objet d'une LEC. Nous aurons ce débat dans l'hémicycle. Supprimer l'article n'est pas suffisant : nous devons proposer un dispositif pour éviter que l'Assemblée nationale n'ait le dernier mot.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le problème est complexe. On peut penser que seules les communes propriétaires de forêts sont concernées. Mais dans le sud de la France, le premier problème est la prévention de l'incendie de forêt !

Donner au Gouvernement l'habilitation de légiférer par ordonnance lui permettra de faire ce dont il a envie ! Il faut mener une réflexion de fond sur l'ONF. Traiter un problème aussi important pour les communes de la sorte, par le bout de la lorgnette, dessert l'image du Sénat.

Les amendements COM-5, COM-93, COM-55 et COM-64 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-143 est adopté.

L'amendement COM-65 n'est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je reviens sur mon avis. Je retire mon amendement COM-144 au profit de l'amendement COM-97 rectifié bis.

L'amendement COM-144 est retiré.

L'amendement COM-97 rectifié bis est adopté, de même que les amendements COM-148, COM-146 et COM-147.

L'amendement COM-149 est adopté ; les amendements identiques COM-56 rectifié, COM-15 et COM-14 deviennent sans objet.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-150 a pour objet de prévoir la remise par le Gouvernement d'un rapport rendant compte des modalités d'association des parties prenantes.

L'amendement COM-150 est adopté.

L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 33

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-145 a pour objet de transcrire directement dans la loi la possibilité pour l'ONF d'instituer un comité d'audit auprès de son conseil d'administration, ainsi que le prévoit le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette disposition est-elle de nature législative ?

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Actuellement, l'ONF ne peut instituer un tel comité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si l'ONF décidait de le faire, serait-ce illégal ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Il ne peut pas le faire. Nous demandons justement que les débats de l'ONF soient élargis à des partenaires extérieurs.

L'amendement COM-145 est adopté et devient article additionnel.

Article additionnel avant l'article 34

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je demande le retrait de l'amendement COM-18 rectifié *bis*.

L'amendement COM-18 rectifié bis est retiré.

Article 34

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je demande le retrait des amendements identiques de suppression COM-1 rectifié et COM-8 rectifié ; à défaut, l'avis sera défavorable.

Mme Catherine Fournier. – L'amendement COM-1 rectifié était un amendement d'appel. Je le retire.

L'amendement COM-1 rectifié est retiré. L'amendement COM-8 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement COM-67 prévoit une nouvelle rédaction de l'article 34, proposée en accord avec les représentants des pharmaciens. Nous sommes favorables à ce qu'une pharmacie propose la vente en ligne s'il s'agit d'un prolongement de son activité, sous la responsabilité du pharmacien ; en revanche, nous sommes opposés aux plateformes de vente, qui présentent un risque pour la santé publique et qui finiront par être dissociées des officines.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Les amendements COM-67 et COM-3 rectifié *bis* prévoient la réécriture de l'article 34 dans un sens qui n'est pas parfaitement compatible avec la version que je vous en proposerai. J'invite leurs auteurs à se rallier à mes

amendements COM-128, COM-131 et COM-132, qui visent des objectifs similaires avec des moyens plus adaptés. Je ne suis pas non plus favorable aux amendements COM-16 rectifié *bis* et COM-17 rectifié *bis*.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il serait bon que vous présentiez les amendements que vous nous proposez.

M. Claude Kern. – Nous ne sommes pas en LEC !

M. Jean-Pierre Sueur. – Si nous n'avons pas le droit de discuter en commission, nous n'avons qu'à nous taire !

M. Max Brisson. – Cet article est important. Dans les amendements de madame la rapporteure, retrouve-t-on ce que nous demandons ?

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je vais vous présenter mes trois amendements qui visent à réécrire l'article 34 pour que les choses soient claires.

L'amendement COM-128 revient sur les critères régissant le recrutement de pharmaciens adjoints par un pharmacien titulaire d'officine. La loi prévoit aujourd'hui qu'il doit être fonction du chiffre d'affaires. L'article 34 introduit une modification contestable de ce dispositif en retirant du chiffre d'affaires pris en compte pour ce recrutement toute une partie de l'activité de l'officine, dont la définition est renvoyée à un décret en Conseil d'État. À la lecture de l'étude d'impact, on déduit que cette part de l'activité soustraite concerne les activités relatives à la vente en ligne de produits pharmaceutiques dont le Gouvernement considère, implicitement, qu'elles peuvent se passer de conseil pharmaceutique.

Mon amendement supprime cette disposition discutable. Il vise aussi à renforcer la pertinence économique du lien entre l'activité de l'officine et l'obligation pour le pharmacien titulaire de se faire assister d'adjoints. Il est en effet proposé, comme critère d'embauche, de ne retenir que la part du chiffre d'affaires qui permet au pharmacien titulaire de dégager de la marge, celle-ci étant plafonnée par arrêté ministériel. Il s'agirait d'un compromis satisfaisant, favorablement accueilli par la profession, entre l'obligation de recrutement justifiée par l'objectif de santé publique et la pérennité économique des officines libérales.

L'amendement COM-131 supprime la principale modification apportée par l'article 34 : l'autorisation du commerce électronique des médicaments sur une plateforme en ligne et la possibilité d'exercer cette activité dans un local distinct de l'officine. Ces modifications présentent une rupture avec le régime actuel, selon lequel la seule modalité possible de vente en ligne de médicaments notable est la vente sur le site internet de l'officine.

Avec ces nouvelles dispositions, le gestionnaire du support virtuel de la vente pourra être distinct du vendeur lui-même, alors que la loi s'était toujours montrée soucieuse de préserver cette identité. Deux risques

importants peuvent alors être entrevus. D'abord, l'hébergement virtuel de la vente en ligne de médicaments pourrait être confié, dans le silence actuel de l'article, à un prestataire de droit commun auquel seraient seulement applicables les dispositions du code de la consommation. Ensuite, dans le cas où les officines exploitantes de la plateforme choisiraient d'en conserver la gestion, il est fort à craindre que cette dernière soit assumée par celles dont la surface financière serait la plus importante. À terme, cela présente le danger de réduire l'activité des officines de petite taille, qui sont l'un des derniers éléments de soutien du tissu économique et social local, à la seule dispensation des médicaments exclus de la vente en ligne, c'est-à-dire ceux à prescription médicale obligatoire, ce qui ne manquerait pas de menacer leur pérennité.

L'amendement COM-132, enfin, précise certaines obligations incombant aux pharmaciens d'officine, notamment celle de déclarer au directeur général de l'ARS le nombre de pharmaciens adjoints qu'il embauche ainsi que son chiffre d'affaires total, et celle de respecter les conditions de création et d'exploitation d'un site de commerce électronique de médicaments.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je propose que l'on vote successivement chaque amendement. Nous nous abstiendrons sur les amendements de notre rapporteure. Nous prendrons le temps de décider si nous maintenons notre amendement COM-67 avant la séance.

L'amendement COM-67 n'est pas adopté, et l'amendement COM-3 rectifié bis est retiré.

L'amendement COM-128 est adopté.

L'amendement COM-16 rectifié bis n'est pas adopté.

L'amendement COM-131 est adopté, ainsi que l'amendement COM-132.

L'amendement COM-17 rectifié bis est retiré.

L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 34

Mme Martine Berthet. – Recensant l'ensemble des médicaments pris par le patient au cours des quatre derniers mois, le dossier pharmaceutique a vocation à abonder le dossier médical partagé et l'espace numérique de santé.

À des fins de simplification, l'amendement COM-10 rectifié *sexies* vise à rendre automatique la création du dossier pharmaceutique, sauf opposition de l'utilisateur ou de son représentant légal, à l'instar de ce que les articles 45 et 50 de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé du 24 juillet 2019 prévoient pour l'espace numérique de santé et le dossier médical partagé. La volonté du développement des outils

numériques dans le champ de la santé s'accompagne en effet, dès lors que les conditions du respect des droits du patient sont respectées et que ses données sont sécurisées conformément aux référentiels de sécurité visés à l'article L. 1110-4-1 du code de la santé publique, d'une évolution vers le régime d'opt-out, d'une option de retrait.

On ne compte que 38,6 millions de dossiers pharmaceutiques actifs. Le dispositif ne couvre donc pas encore la totalité de la population française. L'harmonisation des modalités de recueil du consentement entre le dossier médical partagé et le dossier pharmaceutique présenterait pour autre avantage d'améliorer la lisibilité de ces dispositifs pour les patients. Cet amendement vise par ailleurs à rendre l'alimentation du dossier pharmaceutique obligatoire dans les pharmacies à usage intérieur des établissements de santé et médico-sociaux, comme cela est déjà le cas à l'officine.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Cet amendement vise à favoriser le déploiement des dossiers pharmaceutiques partagés. Bien que je comprenne pleinement son intention et que j'en partage l'objectif, il me semble poser une difficulté juridique majeure. En effet, le dossier pharmaceutique partagé constitue un traitement de données de santé à caractère personnel, à ce titre éminemment sensible et soumis aux règles du règlement général de protection des données (RGPD). Or ce dernier prescrit, comme pour le dossier médical partagé, le recueil du consentement exprès du patient avant constitution de son dossier. Cette règle déterminante, dont on ne peut faire l'économie en raison du caractère sensible des données collectées, s'impose par ailleurs au législateur compte tenu de l'applicabilité directe des règlements européens. La substitution d'un principe de consentement tacite au consentement exprès paraît en contradiction manifeste avec cet impératif. En conséquence, je ne peux donner un avis favorable à cet amendement. Retrait, sinon avis défavorable.

Mme Martine Berthet. – Je maintiens mon amendement qui reprend une préconisation de la Cour des comptes.

M. Max Brisson. – Je ne comprends pas la différence de traitement avec le dossier médical partagé.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Il faut recueillir le consentement exprès du patient.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous nous abstenons.

L'amendement COM-10 rectifié sexies n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement COM-66 reprend une disposition adoptée par le Sénat lors du projet de loi de finances de sécurité sociale pour 2020, mais qui a été déclarée inconstitutionnelle pour des questions de forme. Il vise les règles relatives au maillage pharmaceutique. Lorsque la seule officine installée dans un village cesse son activité sans

repreneur, c'est un désastre pour le village. Il est proposé que l'agence régionale de santé puisse autoriser la pharmacie d'un village voisin à mettre en place une antenne de pharmacie afin de maintenir une offre pharmaceutique.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Avis favorable.

L'amendement COM-66 est adopté et devient article additionnel.

Article 35

L'article 35 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 35

L'amendement COM-11 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 36

Les amendements de suppression COM-110 et COM-81 sont adoptés.

L'article 36 est supprimé et l'amendement COM-98 rectifié devient sans objet.

Article 37

L'amendement de suppression COM-84 n'est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – La commission n'est guère favorable à l'extension du principe de l'autoévaluation : il semble, en toute hypothèse, dangereux de priver les mineurs de l'occasion d'être examinés par un médecin avant la pratique d'un sport. Il est vrai que le parcours de consultations obligatoires a été renforcé récemment, mais le Conseil économique, social et environnemental a émis des doutes, dans un rapport récent, sur la réalité du suivi des enfants. Si l'on souhaite faire des économies sur les consultations sollicitées pour obtenir un certificat, tâchons plutôt de mieux les articuler avec les visites médicales obligatoires de prévention.

L'amendement COM-156 dispose donc que la consultation sollicitée pour l'obtention d'un certificat médical de non-contre-indication à la pratique sportive, préalablement à l'obtention d'une licence ou à la participation à une compétition sportive, déclenche, lorsqu'il y a lieu, une des consultations de prévention obligatoires prévues par le parcours de prévention sanitaire des enfants.

Mme Viviane Artigalas. – La décharge de responsabilité que signent les parents est-elle visée par l'amendement ? En d'autres termes, les parents deviennent-ils responsables lorsqu'ils signent une décharge ?

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Oui.

Mme Viviane Artigalas. – Il est problématique de reporter la responsabilité sur les parents dans le cadre de l'autoévaluation. Cela peut avoir de lourdes conséquences. Nous aurons le débat en séance.

L'amendement COM-156 est adopté.

L'article 37 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 38

L'amendement COM-120 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-119.

L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 39

L'amendement de suppression COM-68 n'est pas adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-42 rectifié *bis* qui prévoit de généraliser la méthode d'inscription en ligne à l'examen pratique du permis de conduire. Or, l'expérimentation de cette nouvelle procédure n'a même pas encore commencé... Il convient donc d'attendre le résultat de cette expérimentation avant de procéder à sa généralisation !

L'amendement COM-42 rectifié bis est retiré.

L'amendement COM-69 n'est pas adopté.

L'article 39 est adopté sans modification.

Article 41

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Le Parlement n'a jamais débattu du service national universel (SNU), de son rôle, de son coût, de son organisation. Les amendements identiques COM-130 et COM-63 visent à supprimer la demande du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance sur le statut des encadrants du SNU. La définition de ce statut doit s'inscrire dans le cadre d'un débat sur le SNU au Parlement et d'un projet de loi spécifique.

Les amendements de suppression COM-130 et COM-63 sont adoptés.

L'article 41 est supprimé.

Article 42

L'amendement rédactionnel COM-112 est adopté.

L'article 42 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 42

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement COM-58 sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement COM-159 qui précise la date d'entrée en vigueur du dispositif.

Le sous-amendement COM-159 est adopté. L'amendement COM-58, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.

Article 43

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-114 prévoit la possibilité de reconduire par voie unilatérale un dispositif d'intéressement mis en œuvre par la voie d'une décision unilatérale.

L'amendement COM-114 est adopté.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-115 vise à pérenniser le dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour les TPE et supprime la condition liée à l'existence d'un accord d'intéressement.

L'amendement COM-115 est adopté.

L'article 43 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 43

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je demande le retrait de l'amendement COM-27 rectifié *bis*, car il est satisfait par l'amendement COM-115 que nous venons d'adopter.

L'amendement COM-27 rectifié bis n'est pas adopté.

Article 44

L'amendement COM-13 n'est pas adopté et l'amendement COM-57 est retiré.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – L'amendement COM-151 a pour objet de substituer à l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue par le présent article une prorogation, sous conditions,

de l'expérimentation issue de l'ordonnance prise en application de l'article 15 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi Egalim.

La prolongation proposée n'est pas satisfaisante : d'une part, il n'est pas concevable de prolonger jusqu'à 30 mois l'application des dispositions en cours, avant même la remise du rapport d'évaluation qui doit intervenir en octobre prochain ; d'autre part, aucun ajustement demandé par les professionnels ne figure expressément dans cet article, le Gouvernement ne définissant d'ailleurs pas précisément, dans l'étude d'impact, ceux qu'il entend mettre en œuvre.

Dans ce contexte, cet amendement propose de proroger de 14 mois les dispositions précitées, ce qui correspond à une année d'application pour les principaux contrats agricoles, de manière à disposer de davantage de temps pour en mesurer les effets, la remise d'un rapport d'évaluation au Parlement étant prévue à l'issue de cette période.

Dans le même temps, il vise à introduire un correctif attendu des professionnels : la possibilité, pour certains produits saisonniers, de déroger à l'encadrement des avantages promotionnels en volume. Ce faisant, l'amendement reprend la principale préconisation formulée par le rapport d'information sur l'application de la loi Egalim, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, par Daniel Gremillet, Michel Raison et Anne-Catherine Loisier. Cette disposition a par ailleurs été adoptée par le Sénat, le 14 janvier dernier, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi modifiant la loi Egalim, présentée par Daniel Gremillet.

L'amendement COM-151 est adopté ; l'amendement COM-24 rectifié bis devient sans objet.

L'article 44 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 44

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement COM-7 rectifié *quater*, sous réserve de l'adoption du sous-amendement COM-158.

Le sous-amendement COM-158 est adopté. L'amendement COM-7 rectifié quater, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-22 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements COM-39 et COM-99 rectifié bis.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement COM-100 rectifié *bis* qui apporte une simplification utile.

L'amendement COM-100 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-101 rectifié bis n'est pas adopté.

Article 45

Les amendements identiques de suppression COM-134, COM-2 rectifié, COM-9 rectifié, COM-28, COM-82 et COM-104 sont adoptés.

L'article 45 est supprimé.

Article 46

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – *L'amendement COM-135 vise à corriger une erreur de référence dans le texte.*

L'amendement COM-135 est adopté.

L'article 46 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 50

L'amendement rédactionnel COM-157 est adopté.

L'amendement COM-70 devient sans objet.

L'article 50 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU DES SORTS

TITRE I^{er} : Dispositions relatives à la suppression de commissions administratives			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant Article 1^{er}			
Mme FÉRAT	44	Suppression du Conseil national de l'information statistique	Rejeté
Mme FÉRAT	45	Suppression de la commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et déchets radioactifs	Rejeté
Mme FÉRAT	47	Suppression de plusieurs institutions consultatives en matière de santé publique	Rejeté
Mme FÉRAT	48	Abrogation du Conseil national de l'alimentation (CNA)	Rejeté
Mme FÉRAT	49	Abrogation de l'Observatoire national de l'alimentation (OQALI)	Rejeté
Mme FÉRAT	50	Suppression du comité de suivi des retraites	Rejeté
Article 1^{er}			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	137	Suppression de l'article 1	Adopté
Article 2			
M. SUEUR	74	Suppression de l'article 2	Rejeté
Mme CUKIERMAN	85	Suppression de l'article 2	Rejeté
Article 3			
M. SUEUR	83	Suppression de l'article 3	Rejeté
Article 4			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	136	Suppression de l'article 4	Adopté
M. SUEUR	75	Suppression de l'article 4	Adopté
Mme CUKIERMAN	86	Suppression de l'article 4	Adopté

Article 6			
Mme CUKIERMAN	87	Suppression de l'article tendant lui-même à supprimer la commission centrale compétente en matière d'appel à l'encontre des évaluations foncières	Retiré
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	125	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	123	Maintien d'une voie de recours non-contentieuse devant la commission départementale à l'encontre des tarifs d'évaluation du foncier non-bâti au profit des maires et des contribuables	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	124	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 7			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	129	Suppression de l'article	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	61	Suppression de l'article	Adopté
Article 8			
M. SIDO	95 rect. bis	Garantie de la présence des collectivités territoriales au sein du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable	Retiré
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	138	Participation des associations d'élus locaux et des associations œuvrant dans les domaines du logement et de l'insertion au sein du Haut Comité précité, et remise d'un rapport annuel au Président de la République, au Premier-ministre et au Parlement	Adopté
Article 10			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	152	Suppression de l'article	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	62	Suppression de l'article	Adopté
Article 11			
Mme CONCONNE	73	Maintien du CNEPEOM	Rejeté
Mme CUKIERMAN	88	Maintien du CNEPEOM	Rejeté
Mme CUKIERMAN	89	Missions de la CNEPEOM	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	133	Amendement de coordination	Adopté

Article 12			
M. COURTEAU	71	Suppression de l'article	Retiré
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	139	Suppression de l'abrogation 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 (CNEF), et reconnaissance d'une possibilité de saisine de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	Adopté avec modification
M. KERN	30	Demande de remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'amélioration du fonctionnement de la CNEF	Rejeté
Article 13			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	113	Suppression de l'article	Adopté
M. MARSEILLE	12	Suppression de l'article	Adopté
Article 14			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	111	Suppression de l'article	Adopté
M. SUEUR	76 rect.	Suppression de l'article	Adopté
Article 15			
M. SUEUR	77	Suppression de l'article	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	108	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	109	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 16			
Mme ROSSIGNOL	78	Suppression de l'article	Rejeté
M. SIDO	96 rect. bis	Représentation des collectivités territoriales au sein du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 16			
Mme VERMEILLET	23 rect. bis	Composition de la CDPNAF	Adopté
M. KERN	37	Composition de la CDPNAF	Adopté
M. BRISSON	43 rect. bis	Composition de la CDPNAF	Adopté
M. KERN	36	Évolution de la composition et du fonctionnement de la commission de conciliation en matière d'élaboration de documents d'urbanisme	Rejeté
M. BRISSON	40 rect. bis	Évolution de la composition et du fonctionnement de la commission de conciliation en matière d'élaboration de documents d'urbanisme	Rejeté
TITRE II : Dispositions relatives à la déconcentration de décisions administratives individuelles			
Article 17			
Mme Sylvie ROBERT	59	Suppression de la déconcentration du label FRAC	Retiré
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	153	Suppression de la déconcentration des labels de la création artistique, y compris du label FRAC	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	60	Suppression de la déconcentration des labels de la création artistique	Retiré
Article 19			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	154	Amendement de coordination	Adopté
TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES APPLICABLES AUX ENTREPRISES			
Chapitre I^{er} : modalités d'application des prescriptions nouvelles aux projets en cours			
Article 21			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	116	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. KERN	31	Note relative à l'application future des changements de prescription en matière d'ICPE	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	117	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	118	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 22			
Mme CUKIERMAN	94	Suppression de l'article	Rejeté
Mme LABORDE	106 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
M. PATRIAT	105	Réduction du délai à la disposition de l'État pour prescrire des fouilles archéologiques	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 22			
M. CANEVET	20 rect. ter	Introduction d'une dérogation aux règles d'urbanisation en continuité des zones à habiter pour l'implantation de panneaux photovoltaïques	Irrecevable (art 45)
Chapitre II : évaluation environnementale			
Article 23			
M. KERN	32	Suppression de la précision du champ de l'examen de l'autorité environnementale d'une étude d'impact actualisée	Rejeté
Mme PRÉVILLE	51	Suppression de la précision du champ de l'examen de l'autorité environnementale et du champ de l'actualisation de l'étude d'impact	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 23			
M. WATTEBLED	102 rect.	Valeur du silence gardé par l'administration	Rejeté
Chapitre III : modalités des consultations			
Article 24			
M. KERN	33	Suppression de l'article	Rejeté
Mme CUKIERMAN	90	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PRÉVILLE	52	Suppression de l'article	Rejeté
Article 25			
M. KERN	34 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
Mme CUKIERMAN	91	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PRÉVILLE	53	Suppression de l'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 25			
M. SUEUR	79	Information des maires sur les projets d'installations éoliennes	Adopté
M. SUEUR	80	Soumission des projets éoliens à une déclaration préalable de travaux	Rejeté
Chapitre IV : exécution anticipée de travaux			
Article 26			
M. KERN	35	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PRÉVILLE	54	Suppression de l'article	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	126	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	127	Amendement rédactionnel	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 26			
M. CANEVET	19 rect. bis	Allègement de formalités dans le cadre de l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	155	Critères d'identification des zones humides	Adopté
Chapitre VI : modification du code de l'énergie			
Article 28			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	140	Sécurisation juridique de la possibilité d'application du statut d'entreprise électro-intensive aux plateformes industrielles	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	142	Amendement de coordination	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	141	Introduction d'une date d'entrée en vigueur	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 28			
M. CANEVET	21 rect. bis	Compétence du Conseil d'État pour les contentieux environnementaux	Irrecevable (art 45)
TITRE IV : Diverses dispositions de simplification			
Article(s) additionnel(s) avant Article 29			
M. WATTEBLED	103	Signification du silence de l'administration	Rejeté
Article 29			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	121	Protection des données personnelles des usagers	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 29			
M. PACCAUD	25 rect. bis	Déclaration d'établissement pour tout nouveau résident d'une commune	Rejeté
M. PACCAUD	26 rect. bis	Police administrative de la vente d'alcool à emporter	Irrecevable (art 45)
Article 31			
Mme CUKIERMAN	92	Suppression de l'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 31			
M. TEMAL	29 rect. bis	Demande de remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la stratégie en matière de tourisme social et solidaire	Rejeté

Article 32			
Mme BONNEFOY	72	Suppression de l'article supprimant les registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	122	Amendement de coordination dans le code des transports	Adopté
Article 33			
Mme ROSSIGNOL	5	Suppression de l'article	Rejeté
Mme CUKIERMAN	93	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ARTIGALAS	55	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance portant sur les personnels de l'Office national des forêts (ONF), ainsi que son conseil d'administration.	Rejeté
Mme ARTIGALAS	64	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance portant sur les personnels de l'ONF	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	143	Encadrement de l'habilitation à légiférer par ordonnance portant sur les personnels de l'ONF	Adopté
Mme ARTIGALAS	65	Suppression de l'habilitation du Gouvernement portant sur le conseil d'administration de l'ONF	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	144	Garantie de la présence des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration ONF, en particulier de celles propriétaires de forêts relevant du régime forestier	Retiré
M. SIDO	97 rect. bis	Garantie de la présence de l'ensemble des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de l'ONF	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	148	Encadrement de l'habilitation à légiférer par ordonnance relative aux personnels des chambres d'agriculture	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	146	Association des organisations syndicales des personnels de l'ONF à l'élaboration de l'ordonnance relative aux personnels de l'établissement	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	147	Association des associations nationales d'élus locaux à l'élaboration de l'ordonnance relative au conseil d'administration de l'ONF	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	149	Association des organisations syndicales des salariés et des représentants des employeurs à l'élaboration de l'ordonnance relative aux personnels des chambres d'agriculture	Adopté
Mme PERROT	15	Association des organisations de salariés et d'employeurs à l'élaboration de l'ordonnance relative aux personnels des chambres d'agriculture	Satisfait ou sans objet
Mme ARTIGALAS	56 rect.	Association des organisations syndicales des salariés et des représentants des employeurs à l'élaboration de l'ordonnance relative aux personnels des chambres d'agriculture	Adopté
M. Jean-Marc BOYER	14	Association des organisations de salariés et d'employeurs à l'élaboration de l'ordonnance relative aux personnels des chambres d'agriculture	Satisfait ou sans objet

Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	150	Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'association des parties prenantes à l'élaboration des ordonnances, à l'occasion du dépôt du projet de loi de ratification	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 33			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	145	Introduction de la possibilité pour l'ONF d'instituer un comité d'audit	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Article 34			
M. CANEVET	18 rect. bis	Sous-dotation de certains territoires en pharmacies officinales	Retiré
Article 34			
Mme Catherine FOURNIER	1 rect.	Suppression de l'article	Retiré
M. BUIS	8 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
M. SUEUR	67	Réécriture de l'article	Rejeté
Mme VERMEILLET	3 rect. bis	Réécriture de l'article	Retiré
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	128	Modalités de recrutement des pharmaciens adjoints	Adopté
Mme Catherine FOURNIER	16 rect. bis	Redéfinition du critère de recrutement des pharmaciens adjoints	Retiré
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	131	Suppression de la plateforme en ligne et du local détaché	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	132	Sanctions financières applicables au pharmacien	Adopté
Mme Catherine FOURNIER	17 rect. bis	Insertion d'un nouveau manquement susceptible d'entraîner une sanction financière à l'égard du pharmacien d'officine	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 34			
Mme BERTHET	10 rect. septies	Déploiement des dossiers pharmaceutiques partagés	Rejeté
Mme BLONDIN	66	Intégration des modalités d'approvisionnement en médicaments aux expérimentations dérogeant aux règles générales en matière d'organisation et de financement du système de santé	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 35			
M. MOHAMED SOILIH	11	Création d'URPS spécifiques à Mayotte	Irrecevable (art 45)

Article 36			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	110	Suppression de l'article	Adopté
Mme MEUNIER	81	Suppression de l'article	Adopté
M. SIDO	98 rect. bis	Consultation des collectivités territoriales sur le projet d'ordonnance relatif aux services aux familles	Satisfait ou sans objet
Article 37			
M. RAYNAL	84	Suppression de l'article	Rejeté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	156	Réécriture de l'article	Adopté
Article 38			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	120	Amendement de précision	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	119	Amendement de coordination	Adopté
Article 39			
M. SUEUR	68	Suppression de l'article	Rejeté
M. BRISSON	42 rect. bis	Généralisation de la procédure d'inscription en ligne à l'examen du permis de conduire	Retiré
M. SUEUR	69	Suppression de l'arrêté relatif à la méthode nationale d'attribution des places à l'examen du permis de conduire	Rejeté
Article 41			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	130	Suppression de l'article	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	63	Suppression de l'article	Adopté
Article 42			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	112	Amendement rédactionnel	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 42			
M. Martial BOURQUIN	58	Clarification les modalités d'application du droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur	Adopté avec modification
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	159	Sous-amendement rédactionnel	Adopté

Article 43			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	114	Possibilité de reconduire par voie unilatérale un dispositif d'intéressement mis en œuvre par cette voie	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	115	Pérennisation du dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour les TPE et suppression du de la condition liée à l'existence d'un accord d'intéressement	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 43			
M. PACCAUD	27 rect. bis	Suppression du conditionnement des exonérations concernant la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat à la mise en œuvre d'un accord d'intéressement	Rejeté
Article 44			
M. DUPLOMB	13	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ARTIGALAS	57	Suppression de l'article	Retiré
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	151	Remplacement de l'habilitation à légiférer par ordonnance par une prorogation de 14 mois et sous conditions de certaines dispositions de l'« expérimentation » issue de la loi dite « Égalim »	Adopté
M. CANEVET	24 rect. bis	Suppression des dispositions de l'habilitation à légiférer par ordonnance permettant d'aménager certaines dispositions de l'« expérimentation » issue de la loi dite « Égalim »	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 44			
Mme ESTROSI SASSONE	7 rect. quater	Modification de la composition du conseil d'administration des offices publics de l'habitat (OPH)	Adopté avec modification
Mme MORHET-RICHAUD rapporteuse	158	Sous-amendement rédactionnel	Adopté
M. CANEVET	22 rect. bis	Transmission de la déclaration sociale nominative à l'Unedic, à France compétences et aux opérateurs de compétences	Irrecevable (art 45)
M. KERN	39	Demande de rapport relatif au recensement dans les communes	Irrecevable (art 45)
M. SIDO	99 rect. bis	Mandats spéciaux des élus locaux	Irrecevable (art 45)
M. SIDO	100 rect. bis	Mise à disposition d'un bien à titre gratuit	Adopté
M. SIDO	101 rect. bis	Délégation de la compétence du président du conseil départemental pour l'attribution de la carte mobilité inclusion à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), service instructeur de la demande	Rejeté

TITRE V : Dispositions portant suppression de sur transpositions de directives européennes en droit français			
Article 45			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteure	134	Suppression de l'article	Adopté
M. PATRIAT	2 rect.	Suppression de l'article	Adopté
Mme LOPEZ	9 rect.	Suppression de l'article	Adopté
M. ADNOT	28	Suppression de l'article	Adopté
M. SUEUR	82	Suppression de l'article	Adopté
M. WATTEBLED	104	Suppression de l'article	Adopté
Article 46			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteure	135	Rectification d'une erreur matérielle	Adopté
Article 50			
Mme MORHET-RICHAUD rapporteure	157	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
M. SUEUR	70	Amendement de conséquence	Satisfait ou sans objet

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 48, ALINÉA 3 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 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 28 *ter* et 48 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.

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° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique, qui considèrent comme un « cavalier organique » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial.*

Lors de sa réunion du mercredi 26 février 2020, la commission spéciale a considéré que le périmètre du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, déposé sur le Bureau du Sénat le 5 février 2020, incluait des dispositions relatives :

- aux commissions administratives consultatives ;
- aux modalités de délivrance des décisions administratives individuelles dans le champ de la culture, le champ sanitaire et social et le champ économique et financier ;
- aux modalités de délivrance des titres de séjour ;
- aux procédures administratives et plus généralement aux relations entre l'administration et les particuliers ou les entreprises ;
- au régime des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- aux procédures d'évaluation environnementale et de consultation du public en matière d'environnement ;
- à l'exécution des décisions d'urbanisme dans le cadre d'une autorisation environnementale ;
- au personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile ;
- au statut des personnels de l'ONF et à son conseil d'administration ;
- au personnel des chambres d'agriculture ;
- au statut des encadrants du service national universel ;
- à la vente en ligne de médicaments ;
- aux protocoles de coopération dans le domaine de la santé ;
- aux activités d'accueil de la petite enfance ;
- au contrôle médical de la pratique sportive ;
- à l'examen du permis de conduire ;
- à la création d'un Bulletin officiel des produits de santé ;
- au livret d'épargne populaire ;
- aux accords d'intéressement ;
- au seuil de revente à perte et aux promotions ;
- à l'exercice de la profession d'avocat ;
- aux assureurs ;
- aux normes applicables aux équipements radioélectriques ;
- à la définition des eaux marines ;
- aux trésors nationaux.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 18 février 2020

- *Commissariat général au développement durable (CGDD)* : **MM. Loïc AGNES**, sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques, et **David CATOT**, chef du bureau de l'évaluation environnementale

et *Direction générale de la prévention des risques (DGPR)* : **M. Philippe MERLE**, chef du service des risques technologiques, et **Mme Rossella PINTUS**, responsable du pôle réglementation

- *Conseil national des barreaux* : **MM. Thomas CHARAT**, président de la commission droit et entreprise, **Charles RENARD**, chargé de mission affaires publiques

- *Union des syndicats pharmaceutiques d'officine (USPO)* : **M. Gilles BONNEFOND**, président, **Mme Bénédicte BERTHOLOM**, responsable des affaires réglementaires,

et *Fédération des syndicats pharmaceutiques de France (FSPF)* : **MM. Fabrice CAMAIONI**, président de la commission métier pharmacien, **Jean-Jacques LE BIAN**, trésorier, et **Quentin LEPREVOST**, chargé de veille en affaires publiques

et *Conseil central des pharmaciens d'officine de l'Ordre national des pharmaciens (ONP)* : **MM. Pierre BÉGUERIE**, président, et **Maxime GEORGES**, chargé de mission – affaires publiques et internationales

- *Direction générale de l'offre de soins (DGOS)* : **Mme Carole MERLE**, adjointe à la cheffe de bureau, et **M. Stéphane CAMARA**, chargé de mission maillage des officines et contentieux au sein du bureau R2 « premier recours »

et la *Direction générale de la santé (DGS)* : **M. Frédéric DITTENIT**, adjoint à la cheffe du bureau médicament appartenant à la sous-direction politique des produits de santé et de la qualité des pratiques et des soins,

et la *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)* : **M. Ambroise PASCAL**, chef du bureau des produits et prestations de santé et des services à la personne - Bureau 5B

- *Fédération nationale de la Mutualité française* : **M. Albert LAUTMAN**, directeur général, **Mmes Meriem BOUCHEFRA**, chargée d'affaires publiques, et **Dominique JOSEPH**, secrétaire générale

Jeudi 20 février 2020

- *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) :*
MM. Christophe HILLAIRET, secrétaire général, **Benoît MONTARIOL**, directeur des ressources, et **Enzo REULET**, chargé de missions - Affaires publiques, France, Europe, international - Direction communication et relations publiques

- *Office national des forêts (ONF) :* **MM. Bertrand MUNCH**, directeur général, et **François BONNET**, directeur général adjoint

- *Ministère du travail - Direction générale du travail :* **Mmes Sophie BARON**, adjointe à la sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail, **Maroussia PEREHINEC**, cheffe du bureau de la durée et des revenus du travail, et **Coralie DEFFES**, cheffe du bureau des relations collectives du travail

- *France Chimie :* **Mmes Marion BOUISSOU-THOMAS**, directrice des affaires publiques, **Louise MOTURY**, chargée de mission affaires publiques, et **M. Philippe PRUDHON**, directeur des affaires techniques

- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises :* **Mme Chantal GOUBERT-JAMBERT**, chargée de mission au bureau du développement agricole, **M. Jean-Christophe LEGRIS**, chef du bureau « réglementation et opérateurs forestiers », **Mme Isabelle MELLIER**, adjointe au sous-directeur des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie, **MM. Baptiste MEUNIER**, chef du bureau foncier - service compétitivité et performance environnementale - sous-direction performance environnementale et valorisation des territoires, **Pierre-Yves PLATZ**, chef du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs - secrétariat général, et **Eric ZUNINO**, sous-directeur de la performance environnementale et de la valorisation des territoires

Organismes ayant produit une contribution :

Association des centres chorégraphiques nationaux (ACCN)

Association des centres dramatiques nationaux

Association française des orchestres

CIPAC - Fédération des professionnels de l'art contemporain

Les Forces musicales

Platform - Regroupement des Fonds régionaux d'art contemporain

Syndicat des musiques actuelles (SMA)

Syndeac - Syndicat national des entreprises artistiques et culturelles

Conseil national des professions de l'automobile (CNPA)

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Direction générale des entreprises (DGE)

Comité de liaison des entreprises consommatrices d'électricité (CLEE)

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Enedis

Exeltium

Réseau transport électricité (RTE)

Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN)

France Industrie

Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT)

Assemblée des communautés de France (AdCF)

Assemblée des départements de France (ADF)

Association des maires de France (AMF)

Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR)

Comité de liaison des interprofessions agricoles et agro-alimentaires (CLIAA)

Confédération paysanne

Coordination rurale

Fédération nationale des propriétaires agricoles (FNPA)

Jeunes agriculteurs (JA)

Association nationale des industries alimentaires (ANIA)

Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Institut national de la propriété industrielle (INPI)

Association française des entreprises privées (AFEP)

Groupement des professions de services (GPS)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Intersyndicale public/privé des personnels de l'ONF

FGA-CFDT

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

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

Conseil national de l'ordre des avocats (CNOA)

Conseil supérieur du notariat (CNS)

Alliance Loeul & Piriou et Multilap (ALPM)

Shop Pharmacie

Conseil national des professions de l'automobile (CNPA)

Autres entretiens

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, M. Daniel Gremillet, sénateur des Vosges, président du groupe de suivi de la commission des affaires économiques sur la loi dite « Egalim », et Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice de la Côte d'Or, rapporteure du groupe de suivi de la commission des affaires économiques sur la loi dite « Egalim ».