

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi de Mme Delphine Batho et M. Jacques Alain Bénisti relative aux fichiers de police (n° 1659) (Mme Delphine Batho et M. Jacques Alain Bénisti, rapporteurs)..... 2
- Suite de l'examen de la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (n° 1890) (M. Étienne Blanc, rapporteur)..... 2

Jeudi

19 novembre 2009

Séance de 9 heures 15

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
Président**



*La séance est ouverte à 9 heures 15.*

*Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.*

*La Commission examine, sur le rapport de Mme Delphine Batho, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements à la proposition de loi relative aux fichiers de police (n° 1659).*

**Article 3 :** *Prise en compte du pluralisme politique pour les nominations des députés et sénateurs membres de la CNIL.*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 1 de M. Gérard Charasse.*

**Article 5 :** *Autorisation par la loi des catégories de traitements intéressant la sécurité publique ou la lutte contre la délinquance et la criminalité.*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 2 de M. Gérard Charasse.*



*Puis la Commission poursuit l'examen, sur rapport de M. Etienne Blanc, de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit (n° 1890).*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous poursuivons donc la présentation des articles de la proposition de loi en reprenant au chapitre II, qui regroupe les dispositions relatives au statut des groupements d'intérêt public.

**M. Etienne Blanc, rapporteur.** Les groupements d'intérêt public (GIP) sont, vous le savez, des outils juridiques extrêmement utiles aux collectivités territoriales pour mener à bien certains projets d'investissement mais aussi exercer certaines compétences. Ainsi de plus en plus de GIP se constituent dans le domaine du tourisme, alors que cette formule n'était auparavant que peu utilisée. Ce chapitre, sans le modifier substantiellement, réécrit totalement le droit des GIP, en le clarifiant et en le simplifiant.

Les articles 58 à 62 ont trait à la création des GIP. Aux articles 58 et 59 concernant les missions des GIP et leur convention constitutive, le Conseil d'État a souhaité que la convention décide si le groupement est constitué pour une durée déterminée ou non. Le Sénat pourra se saisir de cette question. Les articles 60, 61 et 62, relatifs respectivement à l'approbation de cette convention constitutive, à la transformation d'une personne morale en GIP et à l'adhésion et au retrait des membres d'un GIP n'ont pas appelé d'observation particulière de la part du Conseil d'État.

Les articles 63 à 67 ont trait à l'organisation des GIP. A l'article 63, qui concerne plus particulièrement le rôle des personnes morales de droit public dans les groupements, le Conseil d'État a fait valoir que la restriction prévue concernant les personnes morales

étrangères de droit public participant à un GIP ne devrait s'appliquer qu'à celles qui ne sont pas établies dans un État de l'Union européenne, et nous avons suivi son avis. Les articles 64 et 65 concernant, le premier la constitution d'un GIP avec ou sans capital, le second le rôle de l'assemblée générale d'un GIP, n'ont fait l'objet d'aucune observation. Sur l'article 66, nous avons suivi l'avis de la haute juridiction. Un amendement sera présenté précisant que la même personne peut assurer les fonctions de directeur et de président du conseil d'administration « *si la convention constitutive le prévoit* ».

Les articles 67 à 75 concernent le fonctionnement des GIP. L'article 67 dispose qu'un GIP ne donne pas lieu au partage de bénéfices. L'article 68 traite de la gestion des dettes des GIP, l'article 69 de leur personnel. Aucun de ces articles n'a appelé d'observation de la part du Conseil d'État. A l'article 70, en revanche, nous avons suivi son avis en précisant que, « *pour les groupements créés après l'entrée en vigueur de la présente loi, les personnels sont soumis au dernier alinéa de l'article 69. Pour les groupements existant à cette même entrée en vigueur, le régime est déterminé par l'assemblée générale dans un délai d'un an.* » L'article 71, relatif aux modalités des transferts de personnel, n'a pas appelé d'observation, non plus que les articles 72 et 73, relatifs respectivement au régime de comptabilité et aux ressources des groupements. A l'article 74, nous avons, suivant l'avis de la haute juridiction, indiqué que l'État peut désigner un commissaire du Gouvernement chargé de contrôler l'activité et la gestion du groupement « *sauf si ce dernier est constitué exclusivement de collectivités locales* », ce afin de préserver le principe de libre administration des collectivités territoriales. L'article 75 relatif au contrôle des groupements n'a pas appelé d'observation particulière, non plus que les articles 76 et 77 concernant la dissolution ou la liquidation des GIP.

L'article 78, pour l'élaboration duquel les services de la Commission ont accompli un travail d'inventaire considérable, abroge tous les textes ayant créé des GIP sectoriels. Tous les GIP, à l'exception de quelques-uns mentionnés un peu plus loin, seront dorénavant soumis aux dispositions de la future loi. Un amendement à ce sujet reprend d'ailleurs largement l'avis du Conseil d'État.

**M. Jean-Michel Clément.** Nous aimerions avoir connaissance de l'intégralité des observations du Conseil d'Etat. Il est en effet essentiel d'y voir parfaitement clair au moment où l'on réécrit toutes les dispositions régissant un outil juridique aussi important que les GIP. Pourrions-nous avoir accès, si possible avant la semaine prochaine, à la totalité de cet avis si elle n'est pas reprise dans le rapport afin, éventuellement, de déposer d'autres amendements que ceux que nous avons initialement envisagés ? En effet, certains de ceux-ci étaient justifiés par le fait que nous ne disposions pas de tous les éléments d'appréciation nécessaires.

**M. le rapporteur.** Le texte intégral des avis du Conseil d'État figure dans le rapport, sauf pour les articles qui ont été retirés.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** En effet. Si rien n'est indiqué, c'est que le Conseil d'Etat n'a rien dit. Les seuls points qui peuvent manquer sont ses avis sur des dispositions retirées.

**M. Jean-Michel Clément.** A l'avenir, il faudrait que, sur les propositions de loi, nous puissions disposer à temps des avis circonstanciés du Conseil d'État.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je pensais m'en être expliqué clairement hier en rapportant la discussion que nous avons eue en Conférence des présidents.

Alors que le Gouvernement soumet au Conseil d'État un avant-projet de loi sur lequel la haute juridiction donne un avis qui n'a pas vocation à être rendu public, après quoi le Gouvernement remet son projet sur le métier, décidant ou non de maintenir les dispositions sur lesquelles ont été formulées des observations, puis présente son projet de loi au Conseil des ministres, une proposition de loi, elle, doit avoir été déposée avant d'être soumise au Conseil d'État. Afin de respecter le parallélisme des formes, l'auteur d'une proposition de loi peut renoncer à maintenir certaines dispositions au vu de l'avis du Conseil d'État en déposant des amendements de suppression, auquel cas cet avis n'a pas à être rendu public, les dispositions en question n'allant pas être examinées. En revanche, pour toute disposition venant en discussion, l'avis du Conseil d'État doit être et sera public. La méthode retenue vise aussi à ce que tout auteur d'une proposition de loi n'hésite pas à soumettre au Conseil d'État toutes les dispositions de son texte susceptibles de faire difficulté, quitte à les retirer ensuite plutôt que d'être tenté de les introduire ultérieurement par voie d'amendement.

**M. Jean-Michel Clément.** Il est bien de disposer d'un pré-rapport et que celui-ci intègre les avis du Conseil d'État, mais, je le dis encore pour l'avenir, encore faudrait-il le recevoir assez tôt pour pouvoir déposer des amendements pertinents. Nous n'avons eu ce pré-rapport – lequel comporte tout de même 300 pages ! – que vendredi soir. Nous retirerons certains de nos amendements et les réétudierons au vu d'un examen plus précis des dispositions du texte.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je vous donne acte des difficultés que vous avez pu rencontrer lors de cette « première ». Nous avons déjà consacré hier près de deux heures à la présentation des articles, que nous poursuivons ce matin. Le nouveau Règlement a déjà permis des progrès, puisque le pré-rapport comprenant avec le commentaire des articles les avis du Conseil d'État, est remis trois semaines avant l'examen du texte en séance. Les services de la Commission ont réalisé dans des conditions difficiles un travail remarquable, dont je les remercie. Nous avons aussi adapté notre façon de travailler en faisant ainsi présenter les articles par le rapporteur. Ce rapport est certes volumineux, mais très pédagogique. Il faut toutefois le temps de le lire, j'en conviens.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** En réalité, nos observations ont une portée plus générale et ne visent pas spécifiquement ce texte-ci.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Lors de l'examen de l'article 8 portant sur la généralisation de la consultation ouverte au Conseil d'État, j'ai parfois eu l'impression de revivre une querelle entre les Anciens et les Modernes, concernant entre autres l'utilisation d'internet comme outil de travail. Il y a également eu un débat passionnant sur les irrégularités de la consultation à l'aide de l'article 35. Deux anciens secrétaires généraux de l'institution, qui étaient présents, ont fait valoir que jamais il n'avait été dans l'intention du juge constitutionnel que des dispositions puissent être annulées pour une irrégularité secondaire de consultation. Et c'est l'avis de ces deux anciens secrétaires généraux qui a emporté le vote de l'assemblée générale.

Le débat a été très approfondi. Le Conseil d'État a certainement passé bien plus de temps sur l'examen de cette proposition de loi que sur le projet de loi sur le Grand Paris ! Appréciant d'être désormais à la disposition non seulement du Gouvernement, mais aussi du Parlement, il a tenu à être irréprochable. Pour ma part, il me semble rationnel et de bonne gestion de l'argent public que les parlementaires bénéficient de l'expertise du Conseil d'État pour leurs propositions de loi, plutôt que de se doter d'un outil en propre. Cette première expérience a été tout à fait intéressante.

**M. le rapporteur.** L'article 79 énumérant les groupements existants soumis au nouveau statut n'a pas appelé d'observations particulières, non plus que l'article 80 fixant un délai de deux ans pour l'adaptation des conventions constitutives. A l'article 81 qui énumère les groupements régis par des dispositions propres, nous avons procédé à quelques ajouts et exclu les GECT - groupements européens de coopération territoriale. Conformément à l'avis du Conseil d'État, un amendement sera présenté qui introduit une clause de sauvegarde permettant d'appliquer le régime des GIP à titre subsidiaire. L'article 82 traitant de l'application outre-mer de l'ensemble de ces dispositions n'a pas appelé d'observation particulière.

Le chapitre III regroupe toutes les dispositions de simplification du droit de l'urbanisme. L'article 83 réforme et simplifie le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD), aujourd'hui soumis aux incertitudes de la jurisprudence administrative.

Désormais, un droit de préemption urbain au sens strict ne pourra plus s'exercer que dans les zones urbaines ou à urbaniser, mais les communes pourront instituer des périmètres de protection dans les zones non urbaines actuellement couvertes par le DPU, comme les zones de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation, les zones stratégiques pour la gestion de l'eau ou les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques. Les ZAD sont, quant à elles, remplacées par des périmètres de projet d'aménagement qui pourront être institués soit par l'État, soit par les communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. Périmètres de protection et périmètres de projets d'aménagement auront une durée de validité de dix ans, renouvelable.

Le droit de préemption urbain renforcé est supprimé : il ne sera plus nécessaire de prendre une délibération motivée pour préempter les biens concernés. La saisine du juge de l'expropriation pour fixer le prix est elle aussi supprimée : la commune ne pourra acheter qu'au prix indiqué par le propriétaire dans sa déclaration d'intention d'aliéner.

Les modalités d'exercice de tous les droits de préemption sont simplifiées. La déclaration d'intention d'aliéner comportera davantage d'éléments afin que la commune dispose de plus d'informations, notamment d'une description plus précise de l'immeuble en vente. Le transfert de propriété n'interviendra qu'une fois le prix payé, de façon à éviter des procédures de rétrocession complexes. En contrepartie, l'obligation de consigner 15 % du prix est supprimée.

Les conditions d'utilisation des biens préemptés sont assouplies. La personne publique pourra les affecter à un autre usage que celui prévu initialement, à condition que cet usage nouveau entre dans les critères du droit de préemption énumérés à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

Le droit de délaissement est supprimé dans le cadre du DPU, mais renforcé dans les périmètres de protection et de projet d'aménagement. Il est aligné sur le droit de délaissement dans les espaces réservés. Le propriétaire pourra imposer à la puissance publique d'acheter son bien et celle-ci lui devra une indemnité de réemploi.

**M. Jacques Valax.** Dans la mesure où n'y aura plus de saisine du juge de l'expropriation, n'y a-t-il pas danger que deux personnes privées s'entendent sur un prix manifestement exorbitant et qu'une commune souhaitant préempter le bien ne soit dès lors obligée de payer ce prix-là ? Je m'étonne dans le même temps que la décision de préemption

n'ait plus à être motivée, le critère « d'intérêt général » étant très vague. On me semble à la fois manquer de prudence et accorder une trop grande liberté d'expropriation aux communes. Au total, je comprends mal la philosophie du texte.

**M. le rapporteur.** Dans le cas d'un périmètre de protection ou d'une zone d'aménagement, il sera toujours possible de saisir le juge de l'expropriation. Ce n'est que dans les autres zones que pourrait se poser le problème que vous soulevez. J'ai pris soin de consulter le président de l'Association des maires de France qui n'a pas exprimé d'inquiétude particulière sur ce point. Les représentants des notaires, que nous avons reçus, nous ont également assuré que le risque de tricherie était minime car il faudrait que l'acheteur s'acquitte effectivement du prix surévalué qui serait demandé et paie les droits de mutation afférents, proportionnels à ce prix.

Pour le reste, les conditions d'exercice du droit de préemption, fixées à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, ne sont pas modifiées en profondeur. Mais aujourd'hui, les projets des collectivités sont par trop bridés. En effet, la jurisprudence actuelle veut qu'en cas de changement d'affectation par rapport au projet initial, la vente puisse être annulée. Cela ne sera plus possible demain. Une commune qui aura préempté un terrain pour réaliser une école pourra construire à la place un autre équipement public.

**M. Jacques Valax.** Pourquoi dans ces conditions ne pas tout simplement modifier l'article L. 210-1, en disant que l'intérêt général prévaut, sans que la décision ait à être spécifiquement motivée ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Notre objectif est de réduire le nombre d'annulations de décisions de préemption. Il faut à la fois garantir le respect du droit de propriété et permettre aux collectivités de conduire en toute sécurité juridique des projets dans l'intérêt général. Une commune pourra exercer son droit de préemption urbain de manière très générale sur l'ensemble de son territoire, quel que soit le motif d'intérêt général répondant aux critères prévus dans la loi – elle pourra même changer de projet en cours de route pourvu que le nouveau y réponde également. En contrepartie de cette grande liberté, elle ne pourra pas porter atteinte au droit de propriété et devra s'acquitter du prix demandé par le vendeur. En revanche, en cas de projet comme le réaménagement total d'un quartier comportant la réalisation d'équipements sociaux, elle pourra saisir le juge de l'expropriation car l'intérêt général est ici supérieur et clairement formalisé. Le Conseil d'État nous a d'ailleurs invités à amender notre texte, estimant que la validité du droit de préemption dans les zones d'aménagement ne devait être que de cinq ans, éventuellement renouvelable. Les modifications apportées, sans modifier radicalement les règles du droit de préemption, devraient toutefois permettre de réduire considérablement les contentieux.

**M. Jean-Michel Clément.** La sécurité juridique est essentielle pour les collectivités. Avez-vous consulté l'AMF sur ces dispositions ?

**M. le rapporteur.** Oui, et nous avons également consulté des représentants des notaires et de la Fédération du bâtiment.

**M. Michel Hunault.** S'il ne devait y avoir qu'un seul article justifiant cette proposition de simplification du droit, ce serait celui-ci ! Je tiens donc à saluer le travail accompli.

Permettez-moi ici de vous faire part de mon expérience dans l'Ouest où un projet d'aéroport figurait déjà dans des documents d'urbanisme il y a trente ans sous la forme d'une ZAC. Or, des secteurs de cette ZAC ont depuis été urbanisés. D'où, à juste titre, des réactions d'incompréhension, voire de colère, vis-à-vis du projet de la part de personnes qui ont acheté une habitation dans ces secteurs. Je me demande s'il ne faudrait pas faire obligation aux notaires, lors de toute transaction immobilière, d'indiquer aux acquéreurs si le bien acheté se situe dans une zone où est prévue la réalisation d'un équipement exceptionnel, dans le périmètre d'un SCOT ou d'un aménagement ayant fait l'objet d'une DUP, afin d'éviter toute contestation ultérieure. Pourrait-on amender le texte en ce sens ?

**M. Jean-Michel Clément.** En zone rurale, la SAFER peut exercer son droit de préemption. Lors de toute transaction entre particuliers, le notaire lui transmet la déclaration d'intention d'aliéner. L'acheteur et le vendeur sont parfaitement informés de la possibilité qu'a la SAFER d'exercer son droit de préemption, et des conséquences en matière de prix notamment. Il suffirait de prévoir une disposition analogue pour répondre au problème soulevé par notre collègue et, en effet, éviter bien des contentieux.

**M. le rapporteur.** Je veux bien que l'information des parties soit encore améliorée. Mais en l'état actuel du droit, le certificat d'urbanisme délivré lors de toute transaction indique déjà si le bien est situé dans un périmètre d'aménagement et est soumis au droit de préemption – dont le titulaire est lui aussi destinataire de la déclaration d'intention d'aliéner.

**M. Michel Hunault.** Dans le cas que je cite, des habitations ont été construites dans une zone qui subira les nuisances sonores d'un éventuel futur aéroport. Les acquéreurs se plaignent, à juste titre, de n'avoir pas été informés que le bien qu'ils achetaient était situé dans un tel périmètre.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** C'est le même problème que pour les PPRI. Sans que les terrains aient vocation à être achetés par la puissance publique, il y a un risque de nuisance pour les acquéreurs.

**M. François Calvet.** Nous avons rencontré le même problème à Perpignan où les acheteurs de biens situés dans une zone de bruit près de l'aéroport n'avaient pas été préalablement informés.

**M. Michel Hunault.** Une meilleure information serait intéressante aussi pour la puissance publique à terme car elle pourrait être exonérée de l'obligation d'acheter certains biens comme elle le fait aujourd'hui en indemnisant les propriétaires.

**M. le rapporteur.** Dans le périmètre de la zone de bruit, l'État s'engage à financer l'insonorisation des logements, grâce notamment au produit des taxes aéroportuaires. Vous souhaiteriez qu'en-dehors du périmètre d'aménagement de l'équipement lui-même, les riverains soient informés des conséquences potentielles de l'installation, de façon à éviter tous litiges ultérieurs ?

**M. Michel Hunault.** Avant toute transaction immobilière dans le périmètre d'un projet d'ampleur restant à déterminer mais en tout état de cause exceptionnelle, le notaire aurait obligation d'informer les parties. On pourrait dresser la liste des équipements visés, mais le mieux serait sans doute de demeurer très général.

**M. le rapporteur.** Je veux bien étudier la question, en particulier concernant les zones de nuisances sonores.

Conformément à l'avis du Conseil d'État, l'article 83 dispose que pour estimer un bien préempté, la date de référence est celle de l'acte ayant délimité ou renouvelé le périmètre de préemption. L'article 84 applique la même règle en cas d'expropriation pour les biens situés dans un périmètre de protection ou de projet d'aménagement.

L'article 85 modifie les conditions d'installation et d'activité des géomètres-experts afin de mettre en conformité notre législation avec la directive « services ».

L'article 86 harmonise les modalités de révision annuelle des loyers maximaux des logements locatifs conventionnés. La loi du 25 mars 2009 prévoit que ces loyers sont révisés chaque année au 1<sup>er</sup> janvier en fonction de l'indice de référence des loyers, comme les aides personnalisées au logement, mais avait omis d'étendre la mesure aux logements bénéficiaires d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat.

L'article 87 permet que les conventions globales de patrimoine puissent être transformées en conventions d'utilité sociale sans qu'il soit besoin pour les parties de renégocier entièrement une nouvelle convention.

L'article 88 modifie la procédure de recouvrement des astreintes en matière d'urbanisme afin de lever la difficulté soulevée par une réforme intervenue en 2005, aux termes de laquelle ces astreintes sont recouvrées pour le compte des communes par les comptables du Trésor, sur réquisition du préfet. Cette disposition n'a jamais pu être appliquée car la loi ne dit pas qui est responsable de la liquidation de l'astreinte. Or, pour être recouvrée, une astreinte doit être liquidée. Il vous est donc proposé que les astreintes soient désormais recouvrées et liquidées par l'État, lequel prélèvera 4% de leur montant pour frais d'assiette et de recouvrement.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous en arrivons au chapitre IV, qui tire les conséquences du défaut d'adoption des textes d'application prévus par certaines dispositions législatives.

L'article 89 supprime la référence à des décrets d'application s'agissant du régime de la faillite civile.

**M. le rapporteur.** En Alsace-Moselle, l'absence de ces décrets d'application n'a pas empêché la mise en œuvre des procédures prévues par les articles L. 670-1 et L. 670-4 du code de commerce.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 90 abroge l'article L. 142-5 du code de la route, applicable à Mayotte et devenu inutile.

L'article 91 supprime la référence à un décret d'application inutile dans le code de l'action sociale et des familles.

**M. le rapporteur.** Ce décret devait définir les modalités d'association de certains organismes publics ou associatifs à l'élaboration des plans régionaux d'intégration des populations immigrées, association qui se fait déjà en pratique, de façon quasi systématique. Pour faire suite à l'avis du Conseil d'État, nous proposerons toutefois un amendement afin de maintenir dans la loi le principe de cette association.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 92 fait l'objet d'un amendement de suppression.

L'article 93 supprime le renvoi à des décrets relevant de la compétence du ministère du budget.

**M. le rapporteur.** Certaines des dispositions concernées peuvent être appliquées directement et les autres étaient d'application temporaire.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 94 supprime le renvoi à des décrets relevant de la compétence du ministère de l'économie.

**M. le rapporteur.** Les dispositions concernées sont toutes appliquées. J'appelle cependant votre attention sur l'article L. 322-2-2 du code des assurances : le décret qui n'a jamais été pris aurait dû fixer les modalités selon lesquelles les compagnies d'assurance peuvent exercer certaines activités annexes. Ce décret n'est pas plus nécessaire que les autres et est donc supprimé, mais cela ne signifie pas qu'il serait interdit aux entreprises d'assurance d'exercer ces activités annexes, à la condition, bien sûr, que celles-ci demeurent d'importance limitée. Ce sera précisé par amendement.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il n'y a pas eu d'avis du Conseil d'État sur cet article, pas plus que sur l'article 95.

**M. le rapporteur.** Ce dernier, en supprimant un décret d'application, rend directement applicables des dispositions que nous avons votées en 2002 pour l'extension d'infrastructures aéroportuaires.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 96 supprime des renvois à des décrets dans le domaine de la santé. Il a fait l'objet de l'avis du Conseil d'État.

**M. le rapporteur.** Ces suppressions concernent en majorité des dispositions directement applicables. Ce n'est toutefois pas le cas de celle qui instaure un ticket modérateur pour les bénéficiaires de l'aide médicale d'État, une disposition qui date de 2002. La suppression du renvoi au décret aura pour conséquence d'assujettir les intéressés au ticket modérateur dans les conditions de droit commun. Ce n'était pas l'objectif initial du législateur, qui souhaitait prendre en compte la faiblesse des revenus de la plupart des étrangers en situation irrégulière, mais l'inertie du pouvoir réglementaire face à une loi votée par le Parlement n'est plus acceptable. Si le Gouvernement estime que le nouvel état du droit n'est pas adapté, il lui appartient de proposer un dispositif alternatif. Il est question qu'il dépose un amendement. Je vais tenter d'en savoir plus auprès du ministère, mais pour l'instant nous avons une impression de flottement.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 97, pour lequel l'avis du Conseil d'État a été suivi, supprime des renvois à des décrets dans le domaine social.

**M. le rapporteur.** L'article 98 fait de même dans le domaine de l'audiovisuel.

L'article 99, qui a fait l'objet d'une remarque du Conseil d'État, supprime une disposition inappliquée de la loi d'orientation sur la forêt, adoptée en 2001 – il y a huit ans ! Les aides concernées ne relèvent plus en effet de la compétence nationale.

L'article 100 abroge la loi du 28 février 2002 portant création d'une fondation pour les études comparatives, qui n'a jamais été appliquée. Il existe une fondation pour le droit continental, très proche dans son objet, qui fonctionne, elle, et qui a été reconnue d'utilité publique le 11 mai 2007.

L'article 101 abroge le renvoi à un décret dans l'article L. 912-1-2 du code de l'éducation, qui dispose que la formation continue des enseignants doit être dispensée en priorité en dehors des heures de service et peut donner lieu à indemnisation. Je vous proposerai de préciser par amendement que la suppression du décret d'application ne remet pas en cause le droit individuel à la formation des enseignants ni leur indemnisation.

**M. Jean-Michel Clément.** Au terme de ce chapitre IV, nous avons la désagréable impression d'être la voiture-balai du législateur. La suppression de toutes ces dispositions qui encombrant sans utilité aucune les codes et les esprits fait surtout apparaître que nous légiférons trop, et mal. Nous devons être notre propre censeur et reconsidérer sérieusement nos habitudes – apprendre à n'écrire la loi que d'une main tremblante, sans quoi c'est à pleines pages qu'on se retrouve à la simplifier ! Nous venons de franchir un pas supplémentaire dans cette prise de conscience.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous en arrivons au chapitre V, qui traite de la simplification et de la clarification de dispositions pénales.

**M. le rapporteur.** Nous avons été encore plus prudents en matière pénale que dans les autres domaines. L'article 102 concerne les peines complémentaires d'affichage et de diffusion d'une décision juridictionnelle, qui sont alternatives dans le code pénal et souvent cumulatives dans le code du travail. Nous vous proposerons, suivant en cela l'avis du Conseil d'État, de les rendre expressément cumulatives afin d'avoir une règle unique et de limiter ainsi les contentieux.

L'article 103 modifie l'article 132-80 du code pénal concernant les règles d'aggravation des peines pour des violences commises par un conjoint ou ancien conjoint. Cette aggravation n'est aujourd'hui possible que pour les crimes et délits. Nous proposerons de l'étendre aux contraventions, ce qui permettra de couvrir désormais également des violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours. Cet article a été visé par le Conseil d'État.

L'article 104 fait l'objet d'un amendement de suppression.

L'article 105 comble une lacune du code pénal pour ce qui est de l'aggravation des peines lorsqu'est établie la circonstance de guet-apens. La loi du 5 mars 2007, de prévention de la délinquance, a introduit la circonstance aggravante de guet-apens, défini comme le « fait d'attendre un certain temps une ou plusieurs personnes dans un lieu déterminé pour commettre à leur encontre une ou plusieurs infractions ». Cette circonstance nouvelle est prise en considération, parallèlement à la préméditation, pour des cas de tortures, des actes de barbarie et diverses violences mais la loi avait omis de faire de même en matière de meurtre, ce qui est pour le moins étrange. L'article 105 comble cette lacune ; le président Warsmann proposera en revanche un amendement, conforme aux observations du Conseil d'État, supprimant une disposition de l'article qui dépassait la simple harmonisation entre préméditation et guet-apens pour aggraver la répression de certains faits.

L'article 106 modernise la rédaction de diverses dispositions du code pénal en y remplaçant le terme « télécommunications » par « communications électroniques ». Il ne s'agit que de sémantique, mais c'est loin d'être inutile.

L'article 107, sur lequel s'est penché le Conseil d'État, traite des peines encourues par les auteurs de prises d'otage. Il existe trois cas de prises d'otages : celles destinées à la préparation ou la facilitation de la commission d'une infraction, à la facilitation de la fuite de l'auteur d'une infraction ou enfin comme moyen d'obtenir l'exécution d'un ordre ou d'une condition – une demande de rançon par exemple. Dans ces trois cas, le droit existant prévoit une peine de trente ans de réclusion criminelle si l'otage n'est pas libéré volontairement, ou l'est après le septième jour. La proposition de loi n'y change rien. En revanche, lorsque l'otage est libéré volontairement avant le septième jour – et que l'ordre ou la condition, le cas échéant, n'ont pas été exécutés – le droit actuel ramène la sanction à dix ans d'emprisonnement. Cela pose un problème d'échelle des peines : les personnes commettant des crimes ou délits punis de dix ans d'emprisonnement n'encourent pas une peine supérieure lorsqu'elles prennent en même temps un otage qu'elles libèrent avant le septième jour accompli. La Cour de cassation avait préconisé dans un rapport que la peine de dix ans ne soit maintenue que pour les prises d'otage visant à obtenir l'exécution d'un ordre ou d'une condition. La proposition de loi conservait donc la peine de trente ans dans les autres cas, où la prise d'otage vise à faciliter la commission d'un délit, par exemple un vol à main armée, ou une fuite. Estimant que ce n'était pas de nature à inciter le ravisseur à libérer son otage rapidement, j'ai déposé un amendement créant une peine intermédiaire de quinze ans pour les cas où la libération intervient volontairement avant le septième jour – la prise d'otage sans autre délit restant, je le répète, punie de dix ans en cas de libération rapide sans versement de rançon.

**M. François Calvet.** Je suis tout à fait d'accord avec le principe. En revanche, il me semble que cela risque de poser un nouveau problème d'échelle des peines : la peine de dix ans peut apparaître excessive, comparativement....

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il ne s'agit que de la peine encourue. D'autre part, la disposition peut fournir un argument à la police lors de prises d'otage : elle pourra insister auprès du ravisseur sur le fait que sa sanction peut être fortement réduite s'il libère rapidement l'otage.

**M. le rapporteur.** Le but, avec cette peine intermédiaire, est en effet que le preneur d'otage ait intérêt à libérer l'otage, mais je vais retravailler la rédaction d'ici à la semaine prochaine.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Les articles 108, 109 et 110 font l'objet d'amendements de suppression. Le 111 corrige une erreur de plume. Les 112 et 113 font également l'objet d'amendements de suppression.

**M. le rapporteur.** L'article 114 est relatif à la définition des actes de corruption. Il répond aux demandes des praticiens et a fait l'objet de l'avis du Conseil d'État. Les auteurs de la loi du 30 juin 2000 ont voulu supprimer la condition selon laquelle le pacte de corruption passé entre le corrompu et le corrupteur devait être antérieur aux faits incriminés, condition qui a dans certains cas empêché de caractériser l'infraction. Pour atteindre ce but, ils ont systématiquement ajouté aux différents articles concernés les mots « à tout moment ». Mais certains passages continuent, en tout cas d'un point de vue grammatical, de postuler l'antériorité du pacte de corruption. Nous proposons de corriger ces dispositions ambiguës en

employant systématiquement les verbes aux temps passé et présent : « pour accomplir ou avoir accompli », « pour abuser ou avoir abusé »...

L'article 115 traite de la violation de l'interdiction d'exercer une activité économique. L'article 434-40 du code pénal punit déjà la violation de l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale. La proposition de loi vise à étendre cette sanction à la violation de l'interdiction d'exercer une activité commerciale ou industrielle, prévue par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, mais dans un autre article de sorte que cette infraction ne peut être sanctionnée comme l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale, à savoir de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Cependant, le Conseil d'État nous a fait remarquer que cette même violation faisait l'objet de sanctions différentes dans le code de commerce, en son article L. 654-15 : deux ans d'emprisonnement, mais une amende de 375 000 euros. Je vous proposerai donc par amendement d'harmoniser ces quantités d'amende, sans modifier pour autant ceux qui s'appliquent aujourd'hui à la violation d'une autre interdiction professionnelle ou sociale, ainsi que de combler une autre lacune de notre droit en ajoutant aussi à l'article 434-40 la violation de l'interdiction d'exercer une fonction publique.

L'article 116 apporte des corrections formelles à plusieurs articles du code de procédure pénale – une référence à la peine de mort notamment ! Il répond aux observations de la Cour de cassation et a été visé par le Conseil d'État.

L'article 117 abroge des dispositions du code de l'aviation civile relatives aux contrôles sanitaires aux frontières et redondantes avec des dispositions du code de la santé publique. Il a donné lieu à une remarque du Conseil d'État que nous avons suivie.

L'article 118 supprime encore des références à la peine de mort, ainsi qu'à la contrainte judiciaire en matière civile. L'avis du Conseil d'État a été suivi.

L'article 119 améliore la rédaction d'articles du code de commerce relatifs à des incriminations, liées notamment à l'activité des commissaires aux comptes. Il n'a pas fait l'objet de remarques du Conseil d'État.

L'article 120 fait l'objet d'un amendement de suppression.

L'article 121 modifie plusieurs articles du code de la consommation. Les points 5° et 10° ont fait l'objet d'observations du Conseil d'État que j'ai prises en compte dans des amendements.

L'article 122 supprime des mentions inutiles dans le code de la construction et de l'habitation, le code forestier et le code de l'urbanisme. L'article 132-17, alinéa 2, du code pénal, énonce le principe général selon lequel la juridiction de jugement peut ne prononcer que l'une des peines encourues pour l'infraction dont elle est saisie. Nous proposons de simplifier la rédaction de cinq articles dans lesquels ce principe était répété. Je vous proposerai plus généralement des amendements tendant à lever toute ambiguïté de rédaction en remplaçant des termes tels que « le tribunal prononce » ou « cette infraction est punie de » par l'expression de « peines encourues ».

L'article 123 procède à de nombreuses modifications très intéressantes dans le code des douanes et le code général des impôts. Notre code des douanes est particulièrement confus. Même s'il a été modernisé, il contient encore un grand nombre de dispositions

anciennes, ayant pour objet de lutter notamment contre la fraude sur les vins et autres produits agroalimentaires. Un immense travail reste donc à faire sur ce code. L'article 123 commence, s'agissant de dispositions qui vont du contrôle des documents d'identité à la vente d'alcools...

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** ... et « à la distillation, à la fabrication et au repassage d'eaux-de-vie ou d'esprits » !

**M. le rapporteur.** ...en passant par les infractions fiscales. Il supprime par exemple des notions comme celles de circonstances atténuantes ou de contrainte par corps, qui ne figurent plus dans notre droit pénal, et opère des modifications rédactionnelles ou des harmonisations avec le code pénal, par exemple en matière de peines complémentaires. Au 10° et au 20°, je proposerai des amendements pour donner suite aux observations du Conseil d'État.

L'article 124 simplifie la rédaction d'un article du CESEDA en renvoyant à des articles du code du travail plutôt que de les reproduire intégralement. L'avis du Conseil d'État sera suivi par amendement.

L'article 125 fait l'objet d'un amendement de suppression.

L'article 126 supprime des références désuètes aux « peines afflictives et infamantes ». Il a été visé par le Conseil d'État.

L'article 127 améliore la rédaction de diverses dispositions du code de la route, qui mentionnent encore la chambre d'accusation par exemple.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il est des cas, nous les avons recensés, où des problèmes rédactionnels se posent parce que l'éditeur Légifrance n'a pas appliqué une disposition législative générale remplaçant un mot par un autre. Nous avons voulu y remédier par amendements mais le Conseil d'État ne tient pas à ce que le législateur revienne sur des dispositions qu'il a déjà votées. Nous avons donc demandé au secrétariat général du Gouvernement s'il pouvait procéder lui-même à la substitution, et nous attendons la réponse.

**M. le rapporteur.** L'article 128, qui a fait l'objet de remarques du Conseil d'État, modifie la rédaction de diverses dispositions du code de la santé publique. Ces corrections sont purement formelles.

L'article 129 unifie les sanctions prévues dans plusieurs articles du code de la santé publique pour obstacle à l'accomplissement de fonctions de contrôle. Elles sont fixées dans ces différents cas à six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende.

L'article 130 clarifie la rédaction de l'article L. 1254-1 du code du travail, qui punit la méconnaissance des dispositions sur le travail temporaire d'une amende de 3 750 euros – six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende en cas de récidive – et prévoit aussi une peine complémentaire de deux à dix ans d'interdiction d'exercer l'activité d'entrepreneur de travail temporaire. S'agissant de la protection des personnels en cas de fermeture de l'entreprise, il remplace une référence peu explicite à l'article L. 1251-47 par une phrase qui en reprend *in extenso* les dispositions. Cet article a été visé par le Conseil d'État.

L'article 131 vise à harmoniser les incriminations pour harcèlement moral et harcèlement sexuel figurant dans le code du travail et dans le code pénal. Je vous proposerai de le réécrire en suivant l'avis du Conseil d'État. Il ne procédera plus qu'à une simple

harmonisation des peines encourues en matière de harcèlement moral et de harcèlement sexuel, portées à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende dans le code du travail, par renvoi aux articles correspondants du code pénal. On rencontre souvent de telles distorsions entre code du travail et code pénal. Il y a un véritable travail à faire sur ce sujet aussi.

L'article 132 supprime dans l'article L. 3221-9 du code du travail la référence au corps de l'inspection des lois sociales en agriculture, fondu depuis dans un corps interministériel d'inspection du travail. Il a été visé par le Conseil d'État.

L'article 133 supprime diverses références à la « forfaiture » : c'était un joli mot, mais l'incrimination a disparu.

L'article 134 fait l'objet d'un amendement de suppression.

L'article 135 clarifie les quanta de peines applicables à certaines infractions contenues dans divers lois et codes. Il est concerné par l'avis du Conseil d'État.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous en arrivons au chapitre VI, qui regroupe des dispositions d'amélioration de la qualité formelle du droit

**M. le rapporteur.** L'article 136 abroge trente-sept lois ou articles de loi devenus obsolètes. Nous avons évalué les effets de chacune de ces dispositions, éclairés en cela par le Conseil d'État. Il fallait notamment veiller à ce que l'abrogation n'entraîne pas une interruption de la répression, au besoin en repoussant son entrée en vigueur jusqu'à la publication du décret en Conseil d'État reprenant les contraventions prévues. Par ailleurs, le Conseil d'État nous a mis en garde contre l'abrogation de dispositions qui abrogeaient elles-mêmes une loi plus ancienne, ce qui risquait d'avoir pour effet de rétablir cette première loi. C'était le cas notamment pour la loi du 24 juin 1950 portant abrogation de la loi du 22 juin 1886 relative aux familles ayant régné sur la France. Après l'épisode de la scientologie, j'aurais été gêné d'être responsable de l'expulsion des descendants de nos rois !

L'article 137 supprime des références obsolètes à l'Algérie.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Songez que l'État français conservait, dans notre législation, des compétences pour déclarer l'état d'urgence en Algérie !

**M. le rapporteur.** L'article 138 concerne les pouvoirs d'enquête des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Plusieurs références à l'ancienne ordonnance de 1986 n'ont pas été remplacées par les références aux articles du code de commerce correspondants. Le Conseil d'État n'a pas formulé de remarques sur cet article.

L'article 139 supprime un adverbe inutile dans le code de commerce. Il faut une loi pour cela !

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 140, relatif à la définition de la récidive légale en matière d'infractions au droit de la consommation, a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État.

**M. le rapporteur.** Cet article actualise la liste des délits pris en compte pour la définition de la récidive légale en matière de fraude et tromperie en droit de la consommation.

En effet, cette liste, qui figure à l'article L. 213-5 du code de la consommation, n'a pas été modifiée depuis plus de quinze ans et presque toutes les références sont devenues caduques, rendant l'article quasi inapplicable. L'avis du Conseil d'État, qui demandait de viser des « articles déterminés d'incrimination », est satisfait par l'amendement CL 302 que je défendrai. Je saisis d'ailleurs l'occasion de souligner le travail remarquable accompli par les administrateurs de la Commission pour vérifier toutes les références nécessaires dans les différents codes – alors que ce devrait être la tâche du ministère compétent.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 141 tend à supprimer des dispositions obsolètes ou non législatives au sein du code de la construction et de l'habitation.

**M. le rapporteur.** Le 1° de l'article 141 supprime de ce code un article qui mentionnait la fixation par décret des honoraires des architectes pour les travaux effectués pour le compte de personnes publiques, alors que cette disposition a été abrogée au début des années 1980. Les 2° et 3° suppriment des dispositions transitoires relatives aux contrats d'épargne-construction conclus avant 1959. Le 4° effectue une modification de coordination à la suite de la loi du 25 mars 2009 et le 5° supprime le renvoi à un décret en conseil des ministres pour définir les modalités de financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 142 clarifie les dispositions qui subordonnent l'exercice de fonctions publiques ou électives au respect des obligations en matière de service national.

**M. le rapporteur.** Il supprime à cet effet une redondance entre le code électoral et le code du service national.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 143 supprime une disposition sur les stations-service redondante avec la législation sur les installations classées.

**M. le rapporteur.** L'article L. 224-4 du code de l'environnement permet de fixer des limites aux émissions de composés organiques volatils dans les stations-service dont le débit en essence est supérieur à 3 000 mètres cubes par an. Cette disposition est plus restrictive que la législation sur les installations classées, dont relèvent les stations-service. L'article 143 propose donc de supprimer cet article relatif aux seules stations-service, qui est inutile et n'est plus appliqué.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 144 apporte diverses modifications au code de justice militaire.

**M. le rapporteur.** Il répare un oubli en faisant disparaître de ce code des peines minimales et les peines d'emprisonnement pour des contraventions, supprimées par le nouveau code pénal adopté en 1992. Le Conseil d'État a émis sur ce point une observation que nous avons prise en compte.

L'article 145 harmonise la rédaction des différentes incriminations liées à un manquement à une obligation de prudence ou de sécurité.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 146 supprime les références à la tutelle pénale.

**M. le rapporteur.** Bien que celle-ci ait été supprimée en 1981, toutes les références à cette mesure n'avaient pas été retirées du code de procédure pénale.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 70 de la loi du 2 février 1981 était pourtant explicite sur ce point !

L'article 147 simplifie les modalités de recours aux salariés et agents publics contractuels membres de la réserve sanitaire.

**M. le rapporteur.** Il dispose que, lorsque l'employeur du réserviste a conclu une convention tripartite avec son salarié et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires – l'EPRUS –, il n'est pas nécessaire de conclure en plus un avenant au contrat de travail.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 148 supprime une incohérence, s'agissant de la nomination des chefs de pôle des établissements publics de santé.

**M. le rapporteur.** La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital comprend par erreur deux dispositifs incompatibles pour l'élaboration des listes de personnes proposées pour être nommées chef de pôle : alors qu'un alinéa dispose que ces listes sont élaborées par le président de la commission médicale d'établissement après avis du directeur de l'unité de formation et de recherche médicale, un autre prévoit que tous deux les établiront conjointement. L'article 148 supprime cette dernière disposition pour mettre fin à la contradiction.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 149 a trait à la réévaluation de l'objectif de dépenses de soins de ville.

**M. le rapporteur.** Il corrige des références, remplaçant notamment celle qui est faite à « l'allocation pour jeune enfant » et à « l'allocation parentale d'éducation » par une référence à la « prestation d'accueil du jeune enfant », qui les a remplacées.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Enfin, l'article 150 porte sur le gage.

Mes chers collègues, je vous remercie et je m'associe au rapporteur pour remercier les administrateurs de notre Commission.

**M. Jean-Michel Clément.** Je les félicite également pour leur travail de fournis, essentiel pour assurer la qualité du droit. Je souhaite par ailleurs que nous tirions les leçons de ces séances et que, si, grâce au courage dont fait preuve le Président Warsmann dans cette entreprise, une nouvelle proposition de simplification du droit venait à nous être soumise prochainement, nous ayons davantage de temps pour travailler dans de meilleures conditions.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous nous efforcerons d'améliorer nos méthodes de travail, mais nous avançons déjà dans le bon sens. En tout cas, les observations faites sur la nécessité de légiférer moins pour légiférer mieux apparaissent totalement fondées lorsqu'on constate tout le travail que nous devons ainsi fournir *a posteriori*.

*La séance est levée à 10 heures 50.*

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Delphine Batho, M. Étienne Blanc, M. Marcel Bonnot, M. François Calvet, M. Jean-Michel Clément, M. Michel Hunault, Mme Marietta Karamanli, M. Charles de La Verpillière, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Jacques Valax, M. Jean-Luc Warsmann

*Excusés.* - M. Guy Geoffroy, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Daniel Vaillant