



N° 2095

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 novembre 2009.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI DE M. JEAN-LUC WARSMANN (N° 1890) *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit,*

TOME I - RAPPORT

PAR M. ÉTIENNE BLANC,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	17
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	23
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	77
Chapitre Premier : Dispositions tendant à améliorer la qualité des normes et des relations des citoyens avec les administrations .....	77
<i>Section 1 : Dispositions applicables aux entreprises et aux particuliers</i> .....	77
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales) : Protection des usagers contre des variations anormales de leurs factures d'eau .....	77
<i>Article 2</i> (art. 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) : Échanges des données entre administrations et opposabilité à l'administration du dispositif par l'utilisateur .....	81
<i>Article 3</i> (art. 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) : Régularisation d'une demande affectée par un vice de forme .....	86
<i>Article 4</i> (art. 12, 13 et 40 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977) : Coordination en matière de définition de la profession d'architecte et adaptation des sanctions pénales applicables en cas d'usurpation du titre d'architecte .....	88
<i>Article 5</i> (art. 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) : Extension aux bénéficiaires du revenu de solidarité active du préavis de congé au bailleur réduit.....	91
<i>Article 5 bis (nouveau)</i> (art. 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991) : Dispense de justification des revenus pour l'accès à l'aide juridictionnelle pour certains bénéficiaires du revenu de solidarité active.....	93
<i>Article 6</i> (art. 1 <sup>er</sup> de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, art. 19-2 [nouveau] et 20-1 [nouveau] de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et art. 23 de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000) : Recours administratif préalable obligatoire (RAPO) .....	93
<i>Article 6 bis (nouveau)</i> (art. 13 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 et art. 44 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007) : Report de l'entrée en vigueur de mesures relatives aux tutelles.....	102
<i>Article 7</i> : Clarification du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer.....	104
<i>Article 8</i> : Généralisation des consultations ouvertes .....	107
<i>Article 9</i> (art. L. 146-8, L. 241-3 et L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles) : Simplification des procédures pour les personnes handicapées.....	113
<i>Article 9 bis (nouveau)</i> (art. L. 262-5 du code de l'action sociale et des familles) : Prise en compte du conjoint non européen résidant en France depuis moins de cinq ans pour le calcul du RSA .....	116

<i>Article 10</i> (art. L. 421-4, L. 421-5, L. 421-6 [nouveau] et L. 421-8 du code de l'aviation civile) : Adaptation à la directive « services » des règles applicables au personnel navigant de l'aviation civile.....	117
<i>Article 10 bis (nouveau)</i> (art. 26 du code civil) : Compétence du préfet de police de Paris en matière de déclaration de nationalité.....	119
<i>Article 10 ter (nouveau)</i> (art. 171 du code civil) : Simplification des conditions de célébration d'un mariage posthume .....	120
<i>Article 11</i> (art. 910 du code civil, art. 1 <sup>er</sup> , 2 et 3 de la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques et art. 4 de la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes) : Simplification du régime d'acceptation des libéralités .....	121
<i>Article 12</i> (art. L. 261-11 du code de la construction et de l'habitation) : Suppression de la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires.....	124
<i>Article 13</i> (art. L. 213-11 du code l'environnement) : Simplification du dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau.....	126
<i>Article 14</i> (art. L. 2213-15 du code général des collectivités territoriales) : Exonération de la famille d'un défunt du versement d'une vacation en cas de contrôle de police inopiné.....	127
<i>Article 14 bis (nouveau)</i> (art. 530 du code de procédure pénale) : Délai de paiement des amendes .....	128
<i>Article 15</i> (art. L. 326-3, L. 326-5 et L. 326-6 du code de la route) : Simplification de la procédure d'exercice de la profession d'expert en automobile.....	129
<i>Article 16</i> (art. L. 214-6, L. 222-1, L. 233-3, L. 256-3 et L. 611-6 du code rural) : Simplification de procédures dans le code rural .....	131
<i>Article 17</i> (art. L. 722-20 du code rural) : Affiliation au régime de sécurité sociale agricole des présidents et dirigeants de sociétés agricoles .....	133
<i>Article 17 bis (nouveau)</i> (art. L. 741-1 du code rural) : Mise en œuvre de la déclaration automatisée des données sociales unifiée dans le régime social agricole .....	134
<i>Article 17 ter (nouveau)</i> (art. L. 1321-5 du code de la santé publique) : Spécifications techniques auxquelles doivent répondre les laboratoires d'analyses de l'eau participant à un marché public.....	135
<i>Article 18</i> (art. L. 1331-7, L. 1331-7-1 [nouveau], L. 1331-8 et L. 1331-11 du code de la santé publique) : Simplification du régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques .....	136
<i>Article 19</i> (art. L. 1334-3, L. 1334-4, L. 1334-4-1 [nouveau], et L. 1334-12 du code de la santé publique) : Simplification des règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb .....	139
<i>Article 20</i> (art. L. 4383-1, L. 4383-3 et L. 4244-1 du code de la santé publique) : Clarification des compétences en matière de formations sanitaires.....	141
<i>Article 20 bis (nouveau)</i> (art. L. 5125-1, L. 5125-1-2 [nouveau] et L. 5125-32 du code de la santé publique) : Sous-traitance de préparations pour le compte d'une pharmacie française.....	143
<i>Article 21</i> (art. L. 5211-3 du code de la santé publique) : Reconnaissance de la certification établie par les organismes des États membres en matière de dispositifs médicaux.....	144
<i>Article 22</i> (art. L. 5212-1 du code de la santé publique) : Simplification des modalités de revente des dispositifs médicaux d'occasion .....	145

<i>Article 23</i> (art. L. 243-1-2 du code de la sécurité sociale) : Simplification des formalités des employeurs étrangers relatives aux obligations sociales.....	146
<i>Article 24</i> (art. L. 1225-62 du code du travail) : Possibilité d'accorder un nouveau congé de présence parentale au-delà de la période initiale de trois ans .....	148
<i>Article 25</i> (art. L. 1272-3 du code du travail) : Application du droit commun des congés payés au chèque-emploi associatif .....	149
<i>Article 26</i> (art. L. 2135-1 du code du travail) : Simplification de la tenue des comptes des petits syndicats.....	150
<i>Article 27</i> (art. 4 et 5 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949) : Adaptation de la législation sur les publications destinées à la jeunesse.....	152
<i>Article 27 bis (nouveau)</i> (art. L. 441-6 du code de commerce) : Communication du devis ou de la méthode de calcul du prix.....	154
<i>Article 27 ter (nouveau)</i> (art. L. 522-2 et L. 522-11 du code de commerce) : Encadrement de l'activité d'exploitant de magasin général .....	155
<i>Article 27 quater (nouveau)</i> (art. L. 111-1 à L. 111-3 du code de commerce) : Obligation d'information des prestataires de services .....	156
<i>Article 27 quinquies (nouveau)</i> (art. L. 213-3 du code de la route) : Direction ou gérance d'une auto-école .....	157
<i>Article 27 sexies (nouveau)</i> (art. L. 621-16 et L. 621-17 [nouveau] du code rural) : Instauration d'un régime déclaratif pour l'activité de collecte des céréales.....	157
<i>Article 27 septies (nouveau)</i> (art. L. 7122-3, L. 7122-9, L. 7122-10, L. 7122-11 et L. 7122-16 du code du travail) : Instauration d'un régime déclaratif pour l'activité d'entrepreneur de spectacles.....	158
<i>Article 27 octies (nouveau)</i> (art. L. 7122-3, L. 7122-9, L. 7122-10, L. 7122-11 et L. 7122-16 du code du travail) : Mise en œuvre de la directive « services » pour les agences de mannequins .....	159
<b>Section 2 : Dispositions relatives à la protection et à la preuve de l'identité des personnes physiques.....</b>	<b>160</b>
<i>Article 28</i> .....	160
<b>Section 3 : Dispositions relatives à l'informatique, aux fichiers et aux libertés .....</b>	<b>160</b>
<i>Article 29</i> (art. 11 et 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) : Fonctionnement de la CNIL.....	160
<i>Article 29 bis (nouveau)</i> (art. 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) : Autorisation par la loi des catégories de traitements intéressant la sécurité publique ou la lutte contre la délinquance et la criminalité .....	163
<i>Article 29 ter (nouveau)</i> (art. 8, 27, 31, 45, 49 et 69 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) : Coordinations .....	166
<i>Article 29 quater (nouveau)</i> (art. 16 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) : Extension des compétences du bureau de la CNIL .....	166
<i>Article 29 quinquies (nouveau)</i> (art. 29 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) : Durée de conservation des données et modalités de traçabilité.....	167
<i>Article 29 sexies (nouveau)</i> (art. 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) : Création au sein de la CNIL d'une formation spécialisée chargée des fichiers de police .....	168
<i>Article 29 septies (nouveau)</i> (art. 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) : Information systématique de la délégation parlementaire au renseignement sur les traitements dispensés de la publication des actes réglementaires les créant .....	168

<i>Article 29 octies (nouveau)</i> (art. 21 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003) : Amélioration du contrôle des fichiers d’antécédents judiciaires par le procureur de la République .....	169
<i>Article 29 nonies (nouveau)</i> (art. 397-5 du code de procédure pénale) : Utilisation par le ministère public des fichiers d’antécédents judiciaires dans le cadre des procédures de comparution immédiate.....	171
<b>Section 4 : Dispositions relatives à la gouvernance des entreprises</b> .....	172
<i>Article 30</i> (art. L. 123-16-1 [nouveau], L. 123-17, L. 123-25 et L. 232-6 du code de commerce) : Extension aux petites sociétés l’option de tenue d’une « comptabilité de trésorerie » en cours d’exercice.....	172
<i>Article 31</i> (art. L. 225-135 du code de commerce) : Suppression d’un rapport rédigé par le commissaire aux comptes en cas d’augmentation de capital.....	175
<i>Article 32</i> (art. L. 234-1, L. 234-2 et L. 612-3 du code du commerce) : Possibilité d’interrompre et de reprendre la procédure d’alerte.....	176
<b>Section 5 : Dispositions tendant à améliorer le fonctionnement des collectivités territoriales et des services de l’État</b> .....	178
<i>Article 33</i> (art. L. 113-2 du code de l’action sociale et des familles ; art. L. 313-6 du code de la consommation ; art. L. 512-71 du code monétaire et financier ; art. L. 253 bis du code des pensions militaires et d’invalidité et des victimes de la guerre ; art. L. 362-1 du code de l’éducation ; art. L. 251-3 du code rural ; art. 17, 18 et 19 de l’ordonnance n° 45-1283 du 15 juin 1945 ; art. 3, 6 et 7 de la loi n° 51-1124 du 26 septembre 1951 ; art. 17 de la loi n° 82-1021 du 3 décembre 1982 ; art. 73 et 74 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 ; art. 45 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 ; art. 137 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 et art 1 <sup>er</sup> de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003) : Suppression de commissions administratives .....	178
<i>Article 34</i> : Limitation à cinq ans de la durée des dispositions législatives prévoyant la remise d’un rapport au Parlement .....	181
<i>Article 35</i> : Renforcement de la sécurité juridique lorsque l’autorité administrative procède à une consultation.....	183
<i>Article 36</i> (art. 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982) : Polices d’agglomération .....	184
<i>Article 37</i> (art. 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, art. L. 4123-10 du code de la défense) : Modification des règles applicables à la protection fonctionnelle .....	187
<i>Article 38</i> (art. L. 213-3 du code de l’aviation civile) : Simplification de la procédure permettant aux exploitants d’aérodromes civils de confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d’aéronefs et de prévention du péril animalier .....	191
<i>Article 39</i> (art. L. 218-72 du code de l’environnement) : Possibilité pour l’État de mettre le coût de récupération d’éléments de cargaison perdus en mer et susceptibles de présenter un risque pour l’environnement à la charge de l’armateur ou du propriétaire du navire.....	192
<i>Article 40</i> (art. L. 212-2 du code de justice administrative) : Consultation des juridictions administratives par les collectivités territoriales .....	195
<i>Article 41</i> (art. L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales) : Délai de convocation de la première réunion du conseil municipal suivant l’élection.....	198
<i>Article 42</i> (art. L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales) : Simplification des nominations auxquelles le conseil municipal doit procéder .....	200

<i>Article 42 bis (nouveau)</i> (art. L. 2213-32, L. 2224-8-1 [nouveaux] et L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) : Création d'une police spéciale de la défense extérieure contre l'incendie.....	201
<i>Article 43</i> (art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales) : Délégation de pouvoirs au maire.....	203
<i>Article 44</i> (art. L. 2215-9 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Détermination du préfet compétent pour l'organisation des secours en cas de survenance d'un accident dans un tunnel ou sur un pont s'étendant sur plusieurs départements.....	204
<i>Article 45</i> (art. L. 5211-1 et L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales) : Clarification des dispositions applicables au président et au bureau des établissements publics de coopération intercommunale.....	206
<i>Article 46</i> (art. L. 5211-8 du code général des collectivités territoriales) : Prorogation du mandat des délégués des communes à un établissement public de coopération intercommunal dans le cas où le conseil municipal doit être renouvelé.....	208
<i>Article 47</i> (art. L. 5211-41-2 du code général des collectivités territoriales) : Prorogation du mandat des délégués en cas de transformation d'un syndicat de communes en communauté d'agglomération ou en communauté de communes.....	210
<i>Article 48</i> (Section 8 [nouvelle] du chapitre premier du titre premier du livre V et art. L. 511-46 [nouveau] du code monétaire et financier) : Information des organismes sociaux par les établissements de crédits.....	210
<i>Article 48 bis (nouveau)</i> (art. L. 252-1 du code de l'organisation judiciaire) : Suppléance du juge des enfants.....	211
<i>Article 49</i> (art. L. 212 du code du patrimoine) : Conservation des archives anciennes par les communes de moins de 2 000 habitants.....	212
<i>Article 50</i> (art. 693 du code de procédure pénale ; art. 113-3, 113-4 et 113-11 du code pénal) : Extension des critères de compétence de la juridiction française en cas d'infractions commises hors du territoire de la République à bord ou à l'encontre d'un aéronef.....	214
<i>Article 51</i> (art. L. 5121-16 et L. 5121-18 du code de la santé publique) : Champ des actions de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé pour lesquelles elle perçoit une taxe et exigibilité immédiate de celle-ci.....	217
<i>Article 52</i> (art. L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale) : Extension des dispositions de l'article L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale au travail dissimulé par dissimulation d'activité.....	218
<i>Article 53</i> (art. L. 142-5, L. 143-2, L. 244-1 et L. 244-2 du code de la sécurité sociale) : Mesures de coordination avec la suppression des directions régionales des affaires sanitaires et sociales.....	219
<i>Article 54</i> (art. L. 8222-2, L. 8222-6 et L. 8222-6-1 [nouveau] du code du travail) : Obligations des personnes morales en matière de lutte contre le travail dissimulé à l'égard de leur co-contractant.....	222
<i>Article 54 bis (nouveau)</i> (art. L. 2132-5, L. 3133-1, L. 4143-1 et L. 5211-58 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité d'agir au nom d'une collectivité territoriale sans autorisation du tribunal administratif en matière de délits de probité.....	226
<i>Article 54 ter (nouveau)</i> (art. 1 <sup>er</sup> et 2 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993) : Possibilité de signaler des délits de probité au Service central de prévention de la corruption.....	227

<i>Article 54 quater (nouveau)</i> (art. L. 115-31 et L. 215-1 du code de la consommation ; art. L. 1515-6 et L. 3335-9 du code de la santé publique ; art. L. 218-5, L. 218-26, L. 218-28, L. 218-36, L. 218-53, L. 218-66, L. 437-1 et L. 581-40 du code de l'environnement ; art. L. 751-6 du code de commerce ; art. L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 116-2 du code de la voirie routière ; art. L. 142-4 du code de la route ; art. L. 150-13 du code de l'aviation civile ; art. L. 214-20, L. 221-6, L. 231-2 et L. 251-18 du code rural ; art. L. 122-3 et L. 323-2 du code forestier ; art. L. 323-1 et L. 323-2 du code forestier de Mayotte ; art. 33 de la loi n°68-1181 du 30 décembre 1968 ; art 2 de l'ordonnance n°58-904 du 26 septembre 1958) : Actualisations sémantiques diverses dans le domaine de l'environnement .....	228
<b>Section 6 : Dispositions de mise en conformité du droit français avec le droit européen et de simplification en matière fiscale</b> .....	229
<i>Article 55</i> (art. 238 octies, 256, 257, 257 bis, 258, 260, 261, 261 D, 262, 266, 268, 269, 270, 278 ter, 278 sexies, 279 0 bis, 284, 285, 289, 290, 293 C, 296 ter, 634, 730, 852, 1115, 1384 A, 1594 F <i>quinquies</i> , 1594-0 G, 1692, 1787, 1788 A, et 1829 du code général des impôts ; art. L. 88 et L. 176 du Livre des procédures fiscales) : Simplification de la TVA Immobilière.....	229
<i>Article 56</i> (art. 260 B du code général des impôts) : Option pour la taxation à la TVA des entreprises qui réalisent des opérations bancaires ou financières .....	242
<i>Article 57</i> (art. 277 A, 302 F, 1695 et 1698 C du code général des impôts et L. 80 K du livre des procédures fiscales) : Simplification du régime des entrepôts fiscaux .....	244
<b>Chapitre II : Dispositions relatives au statut des groupements d'intérêt public</b> .....	249
<b>Section 1 : Création des groupements d'intérêt public</b> .....	250
<i>Article 58</i> : Missions des groupements .....	250
<i>Article 59</i> : Convention constitutive d'un groupement.....	251
<i>Article 60</i> Approbation de la convention constitutive.....	252
<i>Article 61</i> : Transformation d'une personne morale en groupement d'intérêt public.....	253
<i>Article 62</i> : Adhésion et retrait des membres du groupement .....	253
<b>Section 2 : Organisation des groupements d'intérêt public</b> .....	254
<i>Article 63</i> : Rôle des personnes morales de droit public dans les groupements.....	254
<i>Article 64</i> : Constitution avec ou sans capital .....	256
<i>Article 65</i> : Rôle de l'assemblée générale.....	256
<i>Article 66</i> : Directeur du groupement .....	257
<b>Section 3 : Fonctionnement des groupements d'intérêt public</b> .....	258
<i>Article 67</i> : Interdiction du partage des bénéfices .....	258
<i>Article 68</i> : Gestion des dettes.....	259
<i>Article 69</i> : Personnel du groupement.....	259
<i>Article 70</i> : Dispositions transitoires relatives au statut du personnel .....	260
<i>Article 71</i> : Modalités des transferts de personnel.....	261
<i>Article 72</i> : Régime de comptabilité .....	262
<i>Article 73</i> : Ressources des groupements.....	262
<i>Article 74</i> : Désignation facultative d'un commissaire du gouvernement .....	263
<i>Article 75</i> : Contrôle des groupements.....	264

<b>Section 4 : Dissolution des groupements d'intérêt public.....</b>	<b>264</b>
<i>Article 76</i> : Cas dans lesquels la dissolution d'un groupement est possible .....	264
<i>Article 77</i> : Liquidation d'un groupement.....	265
<b>Section 5 : Dispositions diverses et transitoires.....</b>	<b>265</b>
<i>Article 78</i> (art. L. 216-11, L. 423-1, L. 423-2, L. 423-3 et L. 719-11 du code de l'éducation ; art. L. 131-8 du code de l'environnement ; art. L. 1115-2 et L. 1115-3 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 106-1 du code des ports maritimes ; art. L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche ; art. 50 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 ; art. 12 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 ; art. 6 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 ; art. 22 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 ; art. L. 611-3 et L. 612-5 du code rural ; art. 26 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 ; art. 89 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 ; art. 96 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 ; loi n° 94-342 du 29 avril 1994 ; art. 22 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 ; art. 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ; art. 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 ; art. 90 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 et art. 90 de la loi n° 2000-719 du 1 <sup>er</sup> août 2000) : Abrogations .....	265
<i>Article 79</i> (art. L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 541-43, L. 542-11 du code de l'environnement, art. 239 <i>quater</i> B du code général des impôts, art. L. 1415-3, L. 6113-10 du code de la santé publique, art. L. 161-17 et L. 161-36-5 du code de la sécurité sociale, art. L. 5313-3, L. 5313-4 du code du travail, art. L. 141-1 du code du tourisme art. L. 121-3 du code de l'urbanisme, art. 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, art. 50 de la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991, art. 53 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, art. 3 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, art. 44 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, art. 236 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005) : Groupements existants soumis au nouveau statut .....	268
<i>Article 80</i> : Délai pour l'adaptation des conventions constitutives .....	271
<i>Article 81</i> : (art. L. 146-3 à L. 146-12 et L. 226-6 à L. 226-10 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 1411-14 à L. 1411-17 et L. 6115-1 à L. 6115-10 du code de la santé publique, art. 33 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 et art. 68 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004) : Groupements régis par des dispositions propres...	272
<i>Article 82</i> : Application outre-mer du chapitre.....	274
<b>Chapitre III : Dispositions de simplification en matière d'urbanisme.....</b>	<b>275</b>
<i>Article 83 A (nouveau)</i> (art. L. 210-1 et L. 210-3 [nouveau] du code de l'urbanisme) Coordinations en matière de droit de préemption.....	276
<i>Article 83</i> (art. L. 211-1 à L. 211-11, L. 212-1 à L. 212-6, L. 213-1 à L. 213-30 du code de l'urbanisme) : Réforme du droit de préemption .....	279
<i>Article 83 bis (nouveau)</i> (art. L. 142-7, L. 143-1, L. 214-1, L. 214-3, L. 240-1, L. 311-3 et L. 314-4 du code de l'urbanisme, art. L. 616 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 541-29 du code de l'environnement, art. L. 12-2 et L. 24-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales, art. 1594-0 G du code général des impôts, art. 109-1 du code minier, art. L. 1321-2 du code de la santé publique, art. 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975, art. 21 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, art. 10 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, art. 9 de la loi n° 96-241 du 26 mars 1996, art. 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, art. L. 711-4 du code de commerce, art. L. 1112-4, L. 1112-5 et L. 1112-6 du code général de la propriété des personnes publiques) : Correction des références au droit de préemption .....	308

<i>Après l'article 83</i> .....	310
<i>Article 84</i> : (art. L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) : Modalités d'estimation d'un bien faisant l'objet d'une expropriation et compris dans un périmètre de préemption .....	311
<i>Article 85</i> (art. 6-1, 6-2 et 8-1 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946) : Transposition du droit communautaire aux géomètres experts .....	311
<i>Article 86</i> (art. L. 321-9 du code de la construction et de l'habitation) : Révision des loyers maximaux des logements locatifs conventionnés bénéficiaires d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat .....	314
<i>Article 87</i> (art. L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation) : Transformation des conventions globales de patrimoine en conventions d'utilité sociale .....	315
<i>Article 88</i> (art. L. 480-8 du code de l'urbanisme) : Recouvrement des astreintes pour le compte des communes en matière d'urbanisme .....	316
<i>Après l'article 88</i> .....	318
<b>Chapitre IV : Dispositions tendant à tirer les conséquences du défaut d'adoption des textes d'application prévus par certaines dispositions législatives</b> .....	319
<i>Article 89</i> (art. L. 670-1 et L. 670-4 du code de commerce) : Suppression de référence à des décrets d'application s'agissant du régime de la faillite civile.....	320
<i>Article 90</i> (art. L. 142-5 du code de la route) : Suppression d'une disposition d'adaptation du droit applicable à Mayotte devenue inutile.....	321
<i>Article 91</i> (art. L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles) : Suppression de référence à un décret d'application inutile.....	322
<i>Article 92</i> .....	323
<i>Article 93</i> (art. 39 AH, art. 219, art. 242 <i>ter</i> B du code général des impôts) : Suppression de renvoi à des décrets relevant de la compétence du ministère du budget.....	324
<i>Article 94</i> (art. L. 322-2-2 du code des assurances ; art. 200 <i>sexies</i> et 1607 <i>ter</i> du code général des impôts ; art. 19 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 ; art. 23 et 30 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre) : Suppression de renvois à des décrets relevant de la compétence du ministère de l'économie.....	325
<i>Article 95</i> (art. L. 211-1 du code de l'aviation civile) : Suppression de renvoi à un décret d'application.....	327
<i>Article 96</i> (art. L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles ; art. L. 116-4 du code de la mutualité ; art. L. 1335-2-1, 1335-2-2, L. 1335-2-3 et L. 6163-6 du code de la santé publique ; art. L. 324-1 et L. 932-51 du code de la sécurité sociale ; art. 9-6-2 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977) : Suppression de renvois à des décrets dans le domaine de la santé.....	328
<i>Article 97</i> (art. L. 247-4, L. 247-5, L. 248-1, L. 311-3, L. 313-4, L. 312-9 et L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles ; art 2 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 ; art. 55 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004) : Suppression de renvois à des décrets dans le domaine social.....	331
<i>Article 98</i> (art. 28 et 34-3 de loi n° 86-1067 du 30 septembre) : Suppression de renvois à des décrets dans le domaine de l'audiovisuel .....	335
<i>Article 99</i> (art. 65 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001) : Suppression d'une disposition inappliquée.....	336
<i>Article 100</i> (loi n° 2002-282 du 28 février 2002 ; art. L. 111-8-3 du code des juridictions financières) : Abrogation d'une loi inappliquée.....	336

<i>Article 101</i> (art. L. 912-1-2 du code de l'éducation) : Abrogation du renvoi à un décret en Conseil d'État.....	338
<b>Chapitre V : Simplification et clarification de dispositions pénales.....</b>	<b>340</b>
<i>Article 102</i> (art. 131-35 du code pénal) : Possibilité de prononcer cumulativement les peines complémentaires d'affichage et de diffusion d'une décision juridictionnelle ...	340
<i>Article 103</i> (art. 132-80 du code pénal) : Mise en cohérence des règles d'aggravation des peines pour les violences commises par un conjoint ou un ancien conjoint .....	342
<i>Article 104</i> .....	343
<i>Article 105</i> (art. 221-3 du code pénal) : Comblement d'une lacune en matière de circonstance aggravante de guet-apens .....	344
<i>Article 106</i> (art. 222-24, 222-28, 225-4-2, 225-7, 226-15, 227-26 et 322-6-1 du code pénal) : Harmonisation de diverses dispositions du code pénal avec la terminologie récente de « <i>communications électroniques</i> » .....	345
<i>Article 107</i> (art. 224-4 du code pénal) : Peines encourues par l'auteur d'une prise d'otage en cas de libération volontaire dans les sept jours.....	346
<i>Article 108</i> .....	349
<i>Article 109</i> .....	350
<i>Article 110</i> .....	350
<i>Article 111</i> (art. 226-28 du code pénal) : Correction d'une erreur matérielle s'agissant de l'amende encourue pour recherche illicite d'identification génétique.....	350
<i>Article 112</i> .....	351
<i>Article 113</i> .....	351
<i>Article 114</i> (art. 432-11, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1, 435-2, 435-7, 435-8, 441-8, 445-2, 717-1 et 727-1 du code pénal) : Amélioration de la qualité rédactionnelle des dispositions relatives à la corruption et réparation d'oublis de coordination .....	351
<i>Article 115</i> (art. 434-40 et 434-40-1 [nouveau] du code pénal) : Sanction de la violation de l'interdiction d'exercer une activité économique .....	355
<i>Article 116</i> (art. 366, 367, 529, 543, 604, 623, 706-31 et 850 du code de procédure pénale) : Mise en cohérence du code de procédure pénale en matière de contrainte judiciaire – Détention sur la base de la décision de la cour d'assises en cas de condamnation à une peine plus longue que la détention provisoire déjà effectuée – Mise en cohérence du code de procédure pénale en matière de récidive contraventionnelle – Suppression d'un renvoi inexact à la contrainte judiciaire en matière contraventionnelle – Suppression d'une référence à la peine de mort – Prérogatives du président de la commission de révision des condamnations pénales – Correction d'une erreur de référence .....	357
<i>Article 117</i> (art. L. 215-1 et L. 283-1 du code de l'aviation civile) : Modification de dispositions du code de l'aviation civile relatives aux contrôles sanitaires aux frontières redondantes avec des dispositions du code de la santé publique.....	361
<i>Article 118</i> (art. 83, 85, 2294, et 2317 du code civil) : Suppression de références à la peine de mort – Suppression de références à la contrainte judiciaire en matière civile.....	363
<i>Article 119</i> (art. L. 242-30, L. 244-1, L. 820-4 et L. 820-7 du code de commerce) : Amélioration rédactionnelle d'articles du code de commerce relatifs à des incriminations, notamment liées à l'activité des commissaires aux comptes.....	365
<i>Après l'article 119</i> .....	369
<i>Article 120</i> .....	369

<i>Article 121</i> (art. L. 115-26, L. 121-14, L. 214-2 et L. 216-7 du code de la consommation) : Clarification de l’incrimination de pratiques commerciales trompeuses – Mise en cohérence des peines encourues en cas de publicité comparative illicite – Abrogation d’une disposition réglementaire.....	369
<i>Article 122</i> (art. L. 152-3, L. 313-30 et L. 351-13 du code de la construction et de l’habitation ; art. L. 313-7 du code forestier ; art. L. 480-3 du code de l’urbanisme) : Suppression de mentions inutiles s’agissant de la possibilité pour le juge de moduler une sanction pénale .....	375
<i>Article 123</i> (art. 369, 382, 388, 414, et 432 <i>bis</i> du code des douanes ; art. 1746, 1750, 1753 <i>bis</i> A, 1771, 1772, 1775, 1783 B, 1789, 1798, 1800, 1813, 1816, 1819 et 1839 du code général des impôts ; art. L. 239 du livre des procédures fiscale) : Diverses modifications apportées au code des douanes et au code général des impôts .....	377
<i>Article 124</i> (art. L. 322-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile) : Simplification de la rédaction d’un article du CESEDA par renvoi à des articles du code du travail en remplacement de la reproduction intégrale des dispositions qui y figurent .....	390
<i>Article 125</i> .....	392
<i>Article 126</i> (art. 1825 A du code général des impôts ; art. L. 107 et L. 259 du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre ; art. L. 28 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance ; art. 11 de la loi du 9 décembre 1905) : Suppression de références désuètes aux « <i>peines afflictives et infamantes</i> ».....	393
<i>Article 127</i> (art. L. 121-5, L. 130-3, L. 141-1 et L. 142-1 du code de la route) : Améliorations rédactionnelles de diverses dispositions du code de la route.....	397
<i>Article 128</i> (art. L. 1312-1, L. 1336-10, L. 1534-1, L. 1534-7, L. 1534-2 à L. 1534-5, L. 1534-8 à L. 1534-15, L. 2431-2 à L. 2431-8, L. 3355-6, L. 3355-8 et L. 4223-5 du code de la santé publique) : Améliorations rédactionnelles de diverses dispositions du code de la santé publique.....	398
<i>Article 129</i> (art. L. 1312-2, L. 1337-6 et L. 1337-6-1 [nouveau] du code de la santé publique) : Harmonisation des sanctions applicables à diverses infractions d’obstacle aux fonctions de contrôle dans le domaine de la santé publique.....	403
<i>Article 130</i> (art. L. 1254-1 du code du travail) : Suppression de renvois insuffisamment explicites dans le code du travail en matière d’incriminations relatives au recours au travail temporaire .....	406
<i>Article 131</i> (art. L. 1155-2 du code du travail) : Harmonisation des peines applicables dans le code du travail et le code pénal pour des faits de harcèlement moral et de harcèlement sexuel.....	407
<i>Article 132</i> (art. L. 3221-9, L. 4741-1, L. 4741-2 et L. 4741-7 du code du travail ; art. L. 724-2, L. 724-4, L. 724-9, L. 724-11 et L. 724-12 du code rural) : Actualisation sémantique de plusieurs articles du code du travail et du code rural.....	411
<i>Article 133</i> (art. 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 ; art. 9 de la loi du 10 août 1922) : Suppression de références obsolètes à l’incrimination de forfaiture ...	415
<i>Article 134</i> .....	417
<i>Article 135</i> (art. 81 et 85 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande ; art. 18 de la loi du 21 avril 1832 ; art. 11, 14 et 23 de la loi du 15 juillet 1845 ; art. 2 de la loi du 3 avril 1942 ; art. 4 et 6 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 ; art. 16 de l’ordonnance n° 58-1331 du 23 décembre 1958 ; art. 2 à 12 et 14 à 20 de la loi n° 72-1202 du 23 décembre 1972) : Clarification des <i>quantums</i> de peines applicables à certaines infractions.....	417

Chapitre VI : Dispositions d'amélioration de la qualité formelle du droit..... 430

*Article 136* (décret des 22 et 28 juillet 1791 portant réglementation de la couleur des affiches ; loi du 21 septembre 1793 contenant l'acte de navigation ; art. 88 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; art. 13 à 17 de la loi du 21 avril 1832 sur la navigation sur le Rhin ; loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles ; loi du 27 juillet 1884 sur le divorce ; art. 16 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics ; décret du 31 janvier 1900 ayant pour objet la suppression des châtiments corporels à bord des bâtiments de la flotte ; loi du 27 janvier 1902 modifiant l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, en ce qui concerne l'affichage sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique ; art. 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ; loi du 20 avril 1910 interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou sur les monuments naturels de caractère artistique ; art. 18 de la loi du 7 mai 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit aux sociétés coopératives de consommation ; art. 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juin 1919 portant répression du trafic des billets de théâtre ; art. 8 de la loi du 15 décembre 1923 relative à la reconstitution des actes et archives détruits dans les départements par suite des événements de guerre ; art. 48, 49 et 55 de la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande ; loi du 4 mars 1928 tendant à la répression des fraudes sur les sirops et liqueurs de cassis ; loi du 18 juillet 1930 tendant à la répression du délit d'entrave à la navigation sur les voies de navigation intérieure ; art. 114 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 ; loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers ; décret-loi du 21 avril 1939 tendant à réprimer les propagandes étrangères ; art. 98 du décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité française ; loi du 14 février 1942 tendant à l'organisation et au fonctionnement des bourses de valeurs ; art. 8 de la loi n° 536 du 15 mai 1942 relative aux appareils utilisés pour le pesage des personnes ; ordonnance du 30 juin 1943 relative aux fausses déclarations en matière de bagages perdus dans les transports par chemin de fer ; ordonnance n° 45-2710 du 2 novembre ; art. 24 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 ; loi n° 50-728 du 24 juin 1950 ; loi n° 51-662 du 24 mai 1951 ; art. 56 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 ; art. 22 à 24 de l'ordonnance n° 59-107 du 7 janvier 1959 ; art. 5 de la loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966 ; art. 11, 12 et 13 de l'ordonnance n° 2009-799 du 24 juin 2009 ; art. 13 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 ; art. 4 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 ; art. 6 et 8 de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 ; art. 4 du code de l'artisanat ; art. L. 529-5 et L. 535-3 du code rural ; art. L. 48-1 et L. 144 du code de la santé publique ; art. 208 et 208 A du code général des impôts ; art. L. 214-18, L. 214-49-3, L. 742-6, L. 752-6 et L. 762-6 du code monétaire et financier ; art. L. 651-2 du code de la sécurité sociale ; loi n° 53-148 du 25 février 1953 ; art. 5 de la loi n° 70-1283 du 31 décembre 1970 ; art. 15 de la loi n° 80-834 du 24 octobre 1980) : Abrogation de lois inappliquées..... 430

*Article 137* (art. 81 de la loi du 18 mars 1850 sur l'enseignement ; art. 15 de la loi du 3 juillet 1913 relative aux sociétés d'épargne ; art. 28 de la loi du 28 mars 1928 sur le régime du pilotage dans les eaux maritimes ; art. 6 de la loi n° 55-308 du 19 mars 1955 relative à la protection du titre d'œnologue ; art. 16 de l'ordonnance du 6 mai 1944 relative à la répression des délits de presse ; art. 9 de la loi n° 55-304 du 18 mars 1955 ; art. 1er, 6, 7, 8, 15 et 16 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 ; art. 21 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007) : Suppression de références obsolètes à l'Algérie..... 445

<i>Article 138</i> (art. 9 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, art. L. 324-1 du code de l’aviation civile, art. 209 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, art. 4 de la loi n° 92-1445 du 31 décembre 1992, art. 23-1 de la loi n° 95-96 du 1 <sup>er</sup> février 1995, art. 25 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, art. L. 761-8 du code de commerce, art. L. 241-8 du code de la construction et de l’habitation, art. 9 de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989, art. 19 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, art. 7-1 de la loi du 21 mai 1836, art. L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques, art. L. 342-5, L. 347-2, L. 313-21 et art. L. 313-1-1 du code de l’action sociale et des familles) : Clarification des règles relatives aux enquêtes menées par les agents du ministère de l’économie – précisions relatives à la fixation des prix dans les établissements sociaux et médico-sociaux .....	447
<i>Article 139</i> (art. L. 463-1 du code de commerce) : Suppression d’un adjectif inutile .....	451
<i>Article 140</i> (art. L. 213-5 du code de la consommation) : Définition de la récidive légale en matière d’infractions au droit de la consommation .....	452
<i>Article 141</i> (section 4 du chapitre 1 <sup>er</sup> du titre I <sup>er</sup> du livre III, intitulé du chapitre 5 du titre I <sup>er</sup> du livre III, section 2 du chapitre 5 du titre I <sup>er</sup> du livre III, art. L. 313-13 et L. 522-1 du code de la construction et de l’habitation, art. 85 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947) : Suppression de dispositions obsolètes ou non législatives au sein du code de la construction et de l’habitation – coordination .....	457
<i>Article 142</i> (art. L. 45 du code électoral ; art. L. 4 et L. 111-4 [nouveau] du code du service national) : Condition de respect des obligations liées au service national pour occuper une fonction publique ou élective .....	460
<i>Article 143</i> (art. L. 224-4 et L. 222-5 du code de l’environnement) : Suppression d’une disposition relative aux stations services redondante avec la législation relative aux installations classées .....	461
<i>Article 144</i> (art. L. 311-1, L. 311-11, L. 323-19 et L. 333-7 du code de justice militaire) : Diverses modifications du code de justice militaire .....	463
<i>Article 145</i> (art. 221-6, 221-6-1, 222-19, 222-19-1, 222-20, 222-20-1 et 322-5 du code pénal) : Harmonisation rédactionnelle en matière de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité .....	465
<i>Article 146</i> (art. 376, 417, 463 et 786 du code de procédure pénale) : Suppression des dispositions faisant référence à la tutelle pénale .....	466
<i>Article 147</i> (art. L. 3133-2 du code de la santé publique, art. 53 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, art. 74 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et art. 63 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) : Modalités de recours aux salariés et agents publics contractuels membres de la réserve sanitaire .....	467
<i>Article 148</i> (art. L. 6146-1 du code de la santé publique) : Suppression d’une incohérence en matière de nomination des chefs de pôle des établissements publics de santé .....	469
<i>Article 149</i> (art. L. 111-12, L. 227-1, L. 553-4 et L. 931-18-1 du code de la sécurité sociale) : Réévaluation de l’objectif de dépenses de soins de ville – Correction de références .....	470
<b>Chapitre VII : Compensation financière .....</b>	<b>473</b>
<i>Article 150 : Gage .....</i>	<i>473</i>
<i>Après l’article 150 .....</i>	<i>474</i>

Chapitre VIII (nouveau) : Habilitation du Gouvernement à modifier des dispositions législatives .....	474
<i>Article 151 (nouveau)</i> : Habilitation à transposer par ordonnance la directive 2007/36/CE du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées .....	474
<i>Article 152 (nouveau)</i> : Modification par ordonnance du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.....	476
<i>Article 153 (nouveau)</i> : Habilitation à transposer par ordonnance la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans l'Union Européenne .....	477
<i>Article 154 (nouveau)</i> : Transposition par ordonnance de la directive du 19 novembre 2008 relative aux quotas d'émissions de gaz à effet de serre .....	478
<i>Article 155 (nouveau)</i> : Habilitation à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires à l'adaptation du code de l'aviation civile à la réglementation européenne dans le domaine de la sûreté.....	479
Chapitre IX (nouveau) : Dispositions transitoires.....	481
<i>Article 156 (nouveau)</i> : Entrée en vigueur des articles 121 et 136.....	481
<i>Article 157 (nouveau)</i> : Dispositions transitoires relatives au droit de préemption.....	482



MESDAMES, MESSIEURS,

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a décidé de faire de la simplification du droit l'un des fils conducteurs de son action pour toute la durée de la XIII<sup>e</sup> législature. S'appuyant sur le constat largement partagé des effets extrêmement nocifs de la complexité du droit sur l'attractivité de notre pays, sur la compétitivité de nos entreprises et sur la vie quotidienne de nos concitoyens, elle a décidé de travailler activement et de façon pragmatique à l'adoption de mesures concrètes de simplification.

La présente proposition de loi est la troisième initiative parlementaire de simplification du droit de la présente législature. Face à la complexité du droit si souvent dénoncée, le Parlement doit agir résolument pour remédier à ce mal français. Les deux précédentes propositions de loi, qui sont respectivement devenues la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit et la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, ont permis d'abroger un grand nombre de textes désuets, de clarifier de nombreux pans de notre législation, de corriger des erreurs de rédaction ou de coordination et de simplifier – voire de supprimer – certaines démarches administratives pesant sur nos concitoyens.

La présente proposition de loi a plusieurs sources. Tout d'abord, certaines mesures sont issues du rapport sur la qualité et la simplification du droit<sup>(1)</sup> que l'auteur de la proposition de loi a remis au Premier ministre en janvier dernier, à la suite de la mission temporaire qui lui avait été confiée.

D'autres mesures résultent d'un travail réalisé au sein de la commission des Lois avec le concours d'une équipe de juristes et de scientifiques tendant à identifier les normes désuètes, inappliquées ou contraires à des normes supérieures en matière pénale. Un certain nombre de mesures provient des sollicitations de nos concitoyens, notamment par l'intermédiaire du site Internet « *Simplifions la loi* ». D'autres encore sont inspirées d'études du Conseil d'État. C'est notamment le cas du chapitre II relatif aux groupements d'intérêt public et de l'article 58, relatif au droit de préemption. Certains articles reprennent des suggestions que la Cour de cassation a formulées dans ses rapports annuels. Enfin, certaines mesures, proposées par les ministères, ont été élaborées en concertation étroite avec le Gouvernement.

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français, rapport remis au Premier ministre, le 29 janvier 2009, La documentation française, 240 pages.*

La présente proposition de loi, qui comporte 177 articles, se divise en neuf chapitres : le chapitre premier comprend quatre-vingt cinq dispositions tendant à améliorer la qualité des normes et des relations des citoyens avec les administrations ; le chapitre II, qui comprend vingt-cinq articles, a pour objet de clarifier et de simplifier le régime juridique des groupements d'intérêt public ; le chapitre III comprend huit articles de simplification en matière d'urbanisme ; le chapitre IV comprend douze articles ayant pour objet de tirer les conséquences du défaut d'adoption des textes d'application prévus par certaines dispositions législatives ; le chapitre V comprend vingt-cinq articles tendant à simplifier et à clarifier notre législation pénale ; le chapitre VI comprend quatorze articles ayant pour objet l'amélioration de la qualité formelle du droit ; le chapitre VII comporte un article ayant pour objet d'assurer la recevabilité de la proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution ; le chapitre VIII (nouveau) comprend cinq articles habilitant le Gouvernement à modifier des dispositions législatives ; enfin, le chapitre IX (nouveau) comporte deux articles relatifs aux dispositions transitoires.

La présente proposition de loi est la première à avoir fait l'objet d'un examen par le Conseil d'État, en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution.

— *Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution*

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a complété l'article 39 de la Constitution par l'alinéa suivant :

*« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »*

En application de ces dispositions, a été adoptée la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.

L'article 4 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit ainsi désormais que le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, *avant* l'examen de cette proposition en commission.

L'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée concernée de son intention de soumettre pour avis au Conseil d'État cette proposition, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.

L'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition.

— *Les modalités d'examen de la proposition de loi par le Conseil d'État*

Dans sa rédaction issue de la loi du 15 juin 2009 précitée, l'article L. 112-1 du code de justice administrative prévoit que le Conseil d'État « *émet un avis sur les propositions de loi, déposées sur le bureau d'une assemblée parlementaire et non encore examinées en commission, dont il est saisi par le président de cette assemblée* ».

Les modalités de cet avis sont précisées par les articles L. 123-1 à L. 123-3 du même code. Ils prévoient que :

— le vice-président attribue l'examen d'une proposition de loi dont est saisi le Conseil d'État à une section, à moins qu'il ne décide de réunir spécialement à cette fin une commission composée de représentants des différentes sections intéressées ;

— l'avis du Conseil d'État est rendu par l'assemblée générale, sauf dispense dans les cas et conditions prévus par le présent code. En cas d'urgence constatée dans la lettre de saisine du Conseil d'État, l'avis peut être rendu par la commission permanente.

— l'auteur de la proposition de loi peut produire devant le Conseil d'État toutes observations. Il est entendu à sa demande par le rapporteur. Il peut participer avec voix consultative aux séances au cours desquelles l'avis du Conseil d'État est délibéré ;

— l'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi. Il lui appartient ensuite de le communiquer à l'auteur de la proposition de loi en application de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée.

Le décret n° 2009-926 du 29 juillet 2009 relatif à l'examen par le Conseil d'État des propositions de loi a précisé les conditions dans lesquelles il rend son avis. C'est ainsi que l'article R. 123-3-1 du code de justice administrative dispose que l'examen d'une proposition de loi est attribué par le vice-président du Conseil d'État à l'une de ses sections administratives, à l'exception de la section du rapport et des études.

De même, l'article R. 123-24-1 du même code prévoit qu'outre l'auteur de la proposition, « *les personnes que ce dernier désigne pour l'assister* » peuvent participer avec voix consultative aux séances au cours desquelles une proposition de loi est examinée.

— *La première utilisation de cette nouvelle procédure*

Par lettre du 28 août 2009, le président Bernard Accoyer a saisi le Conseil d'État de la présente proposition de loi. L'auteur de la proposition de loi ne s'y est pas opposé, d'autant qu'il avait lui-même suggéré au président de l'Assemblée nationale de saisir le Conseil d'État.

**Le vice-président du Conseil d'État, compte tenu de l'ampleur du texte, a saisi simultanément les cinq sections du Conseil. Au total, onze rapporteurs ont été nommés.**

En application de l'article R. 123-24-1 précité, l'auteur de la proposition de loi, qui a participé lui-même aux travaux de l'assemblée générale, a été assisté de fonctionnaires de l'État qui avaient été mis à sa disposition et de fonctionnaires de l'Assemblée nationale. Au stade des seules auditions des rapporteurs, il a également été estimé possible, avec l'accord de l'auteur, que participent à ces réunions des experts de l'administration.

Réunie les 1<sup>er</sup> et 2 octobre dernier, l'assemblée générale du Conseil d'État a donné un **avis favorable** à la proposition de loi, au bénéfice d'observations et de suggestions de rédaction.

En effet, lorsque le Conseil d'État examine un projet de loi – en application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution – celui-ci n'est pas encore délibéré en conseil des ministres et n'est donc pas encore public. Participant à la confection de la loi, le Conseil d'État est alors en mesure d'écrire une version complète du texte.

En application de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, il examine une proposition de loi *déposée* – et partant, faisant l'objet d'une publication – par un membre du Parlement, *avant* l'examen de cette proposition en commission. C'est pourquoi le Conseil d'État a judicieusement choisi une autre forme pour son avis.

On rappellera que le Conseil d'État avait déjà examiné une proposition loi. En effet, il a rendu un avis, le 20 juin 1967, sur une proposition de loi tendant à modifier les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône <sup>(1)</sup>. Même si le gouvernement était alors à l'origine de la saisine, l'esprit dans lequel le Conseil d'État avait procédé à cet examen est proche de celui qu'il a retenu pour la présente proposition de loi, puisqu'il n'a alors pas réécrit le texte mais formulé une suggestion de rédaction.

Plus récemment, le Conseil d'État, saisi par le gouvernement, avait rendu, le 21 décembre 2000, un avis « *sur diverses questions juridiques* » que soulevait une réforme de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances <sup>(2)</sup>, alors que le Parlement s'apprêtait à examiner la proposition de loi organique n° 2540 relative aux lois de finances, déposée par M. Didier Migaud le 11 juillet 2000.

---

(1) Il s'agit de la loi n°67-1205 du 29 décembre 1967 modifiant les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône.

(2) Cet avis, transmis par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'État au Budget, figure en annexe au rapport (n° 2908) du 31 janvier 2001 de M. Didier Migaud, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n° 2540) de M. Didier Migaud relative aux lois de finances (première lecture).

**L’avis du Conseil d’État sur la présente proposition de loi prend donc la forme de suggestions ou d’observations portant sur certains articles seulement.**

L’auteur de la proposition de loi a communiqué à votre rapporteur ces suggestions ou observations **dès lors qu’elles portent sur des articles ou des dispositions qu’il entend maintenir dans le champ de la proposition de loi** ; certains de ces articles ou dispositions ont, en effet, fait l’objet d’amendements de suppression de l’auteur de la proposition de loi, traduisant son souhait de les retirer du champ de cette proposition.

En conséquence, pour améliorer la lisibilité des dispositions concernées, **votre rapporteur a reproduit chaque extrait pertinent immédiatement avant le commentaire de la disposition en cause.**



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de ses séances des 18 et 19 novembre 2009, la Commission a procédé à la discussion générale sur la proposition de loi.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La présente proposition de loi, déposée le 7 août dernier, est la première à avoir fait l'objet de la nouvelle procédure de saisine du Conseil d'État.

Onze rapporteurs ont été chargés de l'examen des différents articles, et les cinq sections administratives ont été saisies du texte. Des représentants du Gouvernement et de l'administration centrale ont apporté leur contribution au travail des rapporteurs, mais, en application du principe de séparation des pouvoirs, ils n'ont pas assisté aux réunions des sections ; en revanche, des administrateurs de la commission ont pu y assister, dans la mesure de nos possibilités – nos effectifs n'étant pas incommensurables.

Le texte a ensuite été examiné par l'assemblée générale du Conseil d'État, durant trois séances, auxquelles, comme le prévoit la loi, j'ai participé en tant qu'auteur de la proposition de loi. Sur chaque article, les rapporteurs ont donné leur position, un débat a eu lieu, puis l'assemblée générale a rendu son avis, parfois à la suite d'un vote.

L'avis du Conseil d'État a été adressé au président de l'Assemblée, qui l'a transmis à l'auteur de la proposition de loi. La question de la publicité de l'avis a été évoquée en Conférence des présidents et il a été fait le choix que cet avis serait rendu public sur toutes les dispositions dont l'auteur ne proposait pas la suppression. En effet, dans la procédure relative aux projets de loi, le Gouvernement saisit le Conseil d'État d'un avant-projet, enregistre ses observations et modifie le texte en conséquence avant sa présentation en Conseil des ministres ; dans ce cadre, les observations du Conseil d'État n'ont pas vocation à être connues. S'agissant des propositions de loi, le Conseil d'État ne peut être saisi que de propositions déjà déposées.

Toutefois, il est normal que l'auteur du texte tire les conséquences de son avis !

Trois cas de figure se présentent. Sur de nombreux articles, le Conseil d'État a émis un avis favorable sans observation. Parfois, il a émis un avis défavorable, soit qu'il ait déjà été saisi d'un autre projet sur le même sujet, soit qu'il conteste la méthode employée ; dans ce cas de figure, je vous propose de supprimer la disposition en cause ou de la renvoyer au prochain texte de simplification du droit sans qu'il soit donc besoin de reproduire l'avis. Pour les autres articles, le pré-rapport communiqué la semaine dernière inclut l'avis du Conseil d'État ; le rapporteur vous proposera, suivant les cas, de le suivre ou pas.

Je pense que c'est la bonne méthode de travail. Si nous publions tout, les auteurs de propositions de lois auront tendance à ne pas inclure les dispositions les plus délicates, de crainte qu'elles ne fassent l'objet d'un avis défavorable du Conseil d'État. Or l'intérêt de la nouvelle procédure est précisément de pouvoir soumettre à son expertise les mesures les plus compliquées.

Je précise enfin que la simplification et l'amélioration de la qualité du droit passent par la transposition des directives européennes, combat de chaque instant qui fait l'objet de plusieurs articles de la proposition de loi ainsi que d'amendements du Gouvernement. Le texte prévoit notamment la transposition de plusieurs dispositions de la directive « Services », visant à simplifier l'exercice de certaines professions.

**M. Philippe Vuilque.** Monsieur le président, nous sommes nombreux ici à ne pas avoir pu prendre connaissance de l'avis du Conseil d'État. Quand a-t-il été mis en ligne ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'avis n'a pas été mis en ligne. Il figure dans le pré-rapport qui vous a été communiqué en application de l'article 86, alinéa 2 du Règlement.

**M. Philippe Vuilque.** Dont acte, mais nous eussions aimé en avoir une version imprimée !

Je vous rappelle que la procédure retenue, avec demande d'avis au Conseil d'État, répond aussi à une volonté de sécurité juridique, eu égard au « *bug* législatif » qu'a connu la dernière proposition de loi de simplification du droit.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous n'allons pas revenir sur les événements du printemps dernier : je crois avoir, assez courageusement, assumé largement ma part dans cette affaire. Avant même le dépôt de cette proposition de loi, j'ai demandé au président de l'Assemblée nationale de saisir le Conseil d'État. Des extraits de l'avis sont inclus dans le pré-rapport, sous forme d'un encadré précédant le commentaire de chaque article. Ce matin, nous devons non seulement procéder, comme d'habitude, à l'examen du rapport, mais aussi tirer les conséquences de l'avis du Conseil d'État – comme le fait le Gouvernement chaque vendredi après-midi, avant le passage du texte en Conseil des ministres le mercredi suivant.

**M. Michel Hunault.** Nous partageons tous votre objectif de simplification et de clarification du droit, monsieur le président, mais nous avons également en mémoire ce qui s'est passé en mai dernier. Vous dites que l'avis du Conseil d'État est annexé à chaque article. Cependant, j'ai l'impression d'un texte fourre-tout, et que diverses professions essayent de faire passer des mesures par l'intermédiaire d'amendements. Personnellement, je me sens incapable d'évaluer les conséquences de nombre d'entre eux, que nous allons pourtant devoir examiner très rapidement ce matin. Sachant que des pans entiers de notre droit sont en cause, ne pourrait-on prendre le temps nécessaire pour le faire ? Sous couvert de

simplification, il ne faudrait pas que nous adoptions des dispositions lourdes de conséquences.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je partage le même souci que vous, et si certains amendements posaient problème, dans le doute, nous ne les adopterions pas. Je ne connais pas l'origine de tous ceux qui ont été déposés ; en revanche, je suis à votre disposition pour vous expliquer les motifs des dispositions proposées dans le texte.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il convient de préciser une méthode de travail sur les propositions de loi de simplification du droit, la deuxième ayant été l'occasion d'une « sortie de route ».

Habituellement, les textes de loi qui nous sont soumis portent sur une thématique précise, et nous disposons d'un certain temps pour y travailler. La présente proposition de loi comporte cent cinquante articles, touchant à des domaines très divers, ce qui multiplie les risques d'erreur. J'ignore quand la discussion en séance plénière est prévue, mais je souhaite que la Commission consacre davantage qu'une réunion à l'examen de ce texte ; il faut y revenir, non dans le cadre de l'article 88 du Règlement, mais de manière à évaluer avec précision notre travail, pour éviter tout problème ultérieur. Contrairement à l'examen d'un projet de loi, aucun délai ne nous est imposé. Prenons donc le temps d'aller au fond des choses et d'examiner les conséquences de chaque amendement !

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Deux réunions de la Commission ont d'ores et déjà été prévues : celle de ce matin, puis une deuxième à quatorze heures. Si cela ne suffisait pas, nous en prévoirions une troisième.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je réclame un délai, non de quelques heures, mais d'une à deux semaines !

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous prendrons tout le temps nécessaire. Je rappelle cependant que la proposition de loi a été déposée début août et que le texte du pré-rapport vous a été communiqué la semaine dernière !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Nombreuses sont les propositions de loi enregistrées à la présidence de l'Assemblée nationale qui ne sont jamais examinées !

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Chacun savait que celle-ci le serait ; les administrateurs ont fait un travail remarquable, et la Commission dispose de l'avis du Conseil d'État, ainsi que du pré-rapport d'Étienne Blanc.

**M. Philippe Vuilque.** Nous devons légiférer dans de bonnes conditions et il importe que ce qui sort de cette commission soit irréprochable. Nous avons eu une cruelle expérience en la matière. En conséquence, faisons usage du principe

de précaution ! Or nous sommes saisis d'un kilo et demi d'amendements et nous n'avons pas pu prendre connaissance de l'avis du Conseil d'État dans les délais...

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je ne vous permets pas de dire cela : il vous a été communiqué au sein du pré-rapport.

**M. Philippe Vuilque.** Il comporte 299 pages, à consulter par voie électronique : 90 % des membres de la Commission n'ont pu en prendre connaissance !

Nous ne contestons pas l'utilité de légiférer sur la simplification du droit, bien au contraire, et votre proposition de loi est intéressante. Mais elle comporte sept chapitres, qui abordent des thèmes très différents, comme la qualité des normes, la législation sur les groupements d'intérêt public ou celle sur l'urbanisme. Il existe même des amendements du Gouvernement concernant les collectivités locales ! Personne ne remet en cause le travail accompli par le rapporteur, mais ne réitérons pas les erreurs du passé, et prenons le temps d'étudier chaque chapitre ! Il est impossible de légiférer correctement en une ou deux séances !

Je demande au nom de mon groupe une suspension de séance.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Auparavant, je vous propose d'écouter les autres intervenants.

**M. Michel Hunault.** À titre d'exemple, l'amendement CL 404 du Gouvernement modifie en partie le code des marchés publics ! Est-ce cela, la simplification du droit ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Monsieur Hunault, j'appellerai cet amendement en temps et en heure, le rapporteur donnera son avis et chacun prendra ses responsabilités : telle est la procédure législative !

**M. Michel Hunault.** Nous parlons d'une proposition de loi, qui émane d'un parlementaire !

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je ne suis pas responsable des amendements du Gouvernement !

**M. Michel Hunault.** Cette façon de faire va à l'encontre de l'esprit du texte !

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Si le Gouvernement présente un amendement en son nom, c'est peut-être parce qu'aucun député n'a voulu le signer. Qu'il prenne ses responsabilités !

**Mme Maryse Joissains-Masini.** Monsieur le président, je salue votre démarche de simplification du droit, qui est réclamée par tous les juristes du pays. Mais procéder de cette manière, en mélangeant tous les problèmes, me paraît

extrêmement dangereux. Je m'associe donc aux remarques qui viennent d'être faites, et demande que l'on examine les différentes dispositions thème par thème.

**M. Alain Vidalies.** Il s'agit d'une grave dérive par rapport à notre objectif initial. Par simplification du droit, tout le monde entendait un balayage de problèmes mineurs ne nécessitant pas d'intervention législative particulière. Or cette proposition de loi est d'une tout autre nature : il s'agit d'un texte majeur, pluridisciplinaire, touchant aux droits des individus. Modifier la recevabilité des recours administratifs et la comptabilité des commerçants serait de la simplification du droit ? Ce n'est pas sérieux !

Comment voulez-vous qu'un député, avec les moyens dont il dispose, abatte autant de travail que le Conseil d'État, avec ses onze rapporteurs, ou que notre rapporteur, aidé par nos administrateurs ? Au moins, mettons en commun nos ressources et répartissons ce texte entre les commissions de l'Assemblée, suivant leurs compétences. Nous nous engagerions sinon dans une voie bien périlleuse.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Toutes les commissions qui le souhaitaient ont pu se saisir du texte pour avis. D'ailleurs, nous accueillerons cet après-midi le rapporteur pour avis de la Commission des finances.

**M. François Bayrou.** J'avoue appartenir au nombre très restreint de ceux qui n'ont pas lu sur Internet les 299 pages du pré-rapport.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le pré-rapport a été envoyé le 13 novembre à dix-huit heures quarante-quatre à l'adresse électronique de chaque membre de la commission.

**M. François Bayrou.** Eh bien, je ne l'ai pas vu. Monsieur le président, entendez l'émotion sur tous les bancs de la Commission ! On ne peut pas expédier ainsi des dispositions dont nous ne connaissons pas la portée, et qui traitent de sujets totalement étrangers les uns aux autres.

Prenez les alinéas 37 et 36 de l'article 55 de la proposition de loi, qui soumettent à la taxe sur la valeur ajoutée, non seulement « les sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs pour les chevaux dont ils sont propriétaires », ce qui ne me dérange nullement, mais aussi « la redevance audiovisuelle ». Vous allez me que c'est sans portée, mais cela mérite que l'on y regarde de plus près – ce qui est impossible au rythme expéditif que vous souhaitez nous imposer.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Monsieur Bayrou, il n'est pas question d'« expédier » l'examen de ce texte. J'ai été nommé parlementaire en mission auprès du Premier ministre, notamment pour étudier la question de la TVA. J'ai à ce titre rendu un rapport, qui a été discuté, et qui constitue la source de certaines dispositions de la proposition de loi. La Commission des finances

s'en est saisie pour avis, et son rapporteur viendra nous présenter ses conclusions cet après-midi.

Ce matin, je vous propose d'écouter notre rapporteur : chacun aura ainsi le temps de réfléchir avant de commencer l'examen des premiers chapitres cet après-midi, et nous avancerons au rythme qu'il faudra.

Je le répète, j'ai assumé plus que ma part de responsabilité sur les événements du printemps dernier : si quelqu'un souhaite éviter tout problème, c'est bien moi !

**M. Jean-Michel Clément.** Monsieur le président, lorsque la Commission a lancé, à votre initiative, le chantier de simplification du droit, il s'agissait de venir en aide aux usagers confrontés à des dispositions contradictoires ou imprécises.

Le premier texte comprenait cinquante articles. Sur le deuxième, on a observé une dérive, non seulement sur le fond, mais aussi sur la forme, avec une multiplication du nombre des amendements, notamment dans le cadre de l'article 88. Nous n'avons pas eu le temps de tous les examiner et cela a abouti au lamentable épisode relatif à la Scientologie. Tout le monde s'est accordé pour dire qu'il ne fallait plus que cela se reproduise.

La Constitution nous offre la possibilité de corriger cette dérive en sollicitant, en amont, l'avis du Conseil d'État. Mais il convient d'aller jusqu'au bout et d'examiner cet avis, sous peine que ce soit le Conseil d'État qui légifère !

Le texte s'intitule : « Simplification et amélioration du droit ». Pourtant, loin de simplifier ou d'améliorer notre mission de législateur, nous la dénaturons. On nous impose, sans nécessité aucune, une procédure d'urgence ! Un texte qui aurait dû être bienfaisant pour les usagers en devient dangereux. Le *Canard enchaîné* a récemment déclaré que le législateur ne savait plus ce qu'il votait : c'est le sentiment que j'ai aujourd'hui.

**M. Guénhaël Huet.** Plus un dossier est lourd, plus il convient de respecter la procédure. Or nous entamons la discussion générale, voire l'examen de certains amendements, avant même que le rapporteur ne soit intervenu ! Je suis surpris qu'on procède ainsi !

**M. Michel Hunault.** Nous avons le droit de nous exprimer !

**M. Guénhaël Huet.** Certes, mais après le rapporteur, dans le cadre de la discussion générale. Discutons autant que nous voulons, mais respectons la procédure, sinon nous perdrons du temps !

**M. Jérôme Lambert.** Mes chers collègues, j'ai une proposition à vous faire. Pour l'heure, la procédure veut que nous écoutions le rapporteur. Toutefois, compte tenu du nombre d'amendements déposés et de la complexité du sujet, je ne

pense pas que nous puissions débiter l'examen des articles et des amendements cet après-midi. Pourquoi ne pas renvoyer nos travaux à la semaine prochaine ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je vous propose de laisser le rapporteur présenter son rapport. Dans la mesure où j'ai invité le rapporteur pour avis de la Commission des finances, je souhaite maintenir la réunion de cet après-midi, en la déplaçant à quatorze heures trente et en la limitant aux trois articles qui le concernent. Nous débiterons la discussion des autres articles mardi matin.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il serait également bon de suivre la suggestion de Maryse Joissains-Masini et de regrouper les séances par thème : les dispositions contenues dans ce texte renvoient à tant de textes de loi différents qu'il nous est extrêmement difficile d'en mesurer immédiatement la portée. Par exemple, le droit de la préemption n'a rien à voir avec la preuve de l'identité des personnes physiques.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous allons donc entendre note rapporteur.

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** La Commission des lois avait décidé de faire de la simplification du droit l'un des fils conducteurs de son action pour toute la durée de la XIII<sup>e</sup> législature, en s'appuyant sur le constat, largement partagé, que la complexité de notre droit avait des effets nocifs sur l'attractivité de notre pays, sur la compétitivité de nos entreprises et, surtout, sur la vie quotidienne de nos concitoyens. Nous avons donc décidé de travailler activement et de manière pragmatique à des mesures concrètes. La présente proposition de loi est la troisième de la législature en ce domaine.

La matière est complexe, car la simplification n'a pas de limite : nous touchons à des domaines extrêmement divers du droit. C'est pourquoi je comprends parfaitement les observations qui ont été faites. Toutefois, j'ai aussi l'impression que l'on veut se faire peur.

Ainsi, monsieur Bayrou, la redevance audiovisuelle n'était pas hors du champ de la TVA : la proposition de loi ne vise qu'à récrire de manière plus lisible et plus simple une disposition existante.

De même, il ne nous est pas proposé de modifier le code des marchés publics, monsieur Hunault, mais de nous prononcer sur une adaptation mineure visant à rendre le droit positif français conforme aux dispositions européennes pour ce qui concerne les laboratoires d'analyse de l'eau.

Lorsque j'ai reçu la proposition de loi, j'ai eu la même réaction que vous : j'ai cru qu'il s'agissait de modifier la totalité du droit ! Au fil du temps, je me suis aperçu que seuls les titres étaient inquiétants ; en réalité, il ne s'agit que d'adaptations mineures, de réécritures et d'observations formelles. Je suis en conséquence convaincu que notre débat permettra de lever nombre d'inquiétudes.

Par ailleurs, si des amendements visaient à modifier substantiellement notre droit positif, je m’y déclarerai défavorable, car je pense, comme vous, que cela exigerait un débat de fond. En revanche, je pourrai donner un avis favorable aux autres.

Cette proposition de loi a cinq sources distinctes.

Certaines mesures sont issues du rapport sur la qualité et la simplification du droit remis en janvier dernier par le président Warsmann au Premier ministre, à la suite de la mission temporaire qui lui avait été confiée ; ce rapport avait d’ailleurs été adopté à l’unanimité de la Commission.

D’autres mesures résultent d’un travail réalisé au sein de la Commission des lois, avec le concours d’une équipe de juristes et de scientifiques, et qui visait à identifier les normes désuètes, inappliquées ou contraires à des normes supérieures en matière pénale. Toute suggestion de simplification en matière pénale a ainsi été transmise à cette cellule afin d’être expertisée et éventuellement incluse dans la proposition soumise à l’Assemblée.

D’autres mesures encore proviennent des sollicitations de nos concitoyens, qui nous signalent des procédures désuètes ou compliquées *via* le site Internet « Simplifions la loi » : il s’agit notamment du volet consacré à la simplification de la vie quotidienne des particuliers.

Une quatrième source est constituée par les études du Conseil d’État – notamment par celles relatives aux groupements d’intérêt public et au droit de préemption – ou les rapports de la Cour de cassation. En effet, les magistrats peuvent repérer, dans les affaires dont ils sont saisis, des contentieux dont l’origine est une imperfection, une illisibilité ou une incohérence de notre droit – je pense, par exemple, à tout ce qui concerne la motivation des droits de préemption, à l’origine d’une partie importante des contentieux administratifs – ce qui nuit non seulement aux particuliers, mais aussi au fonctionnement de nos institutions, dans la mesure où cela provoque une surcharge inutile des juridictions administratives, alors qu’une simple réécriture permettrait d’en diminuer le nombre.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le Conseil d’État a montré que le droit de préemption donnait lieu à un taux d’annulation des décisions des collectivités locales très élevé. Il y a là manifestement un problème de droit à régler. Quant aux groupements d’intérêt public, à chaque fois que le législateur en créait un, il devait l’assortir du statut correspondant. Pour éviter d’avoir une multitude de statuts particuliers, l’Assemblée a donné le pouvoir au Gouvernement, il y a environ dix ans, de légiférer par ordonnance pour créer un statut type qui pourrait s’appliquer à la plupart des groupements, mais celui-ci a laissé passer la date limite ! Nous y revenons, ce qui permettra un toilettage considérable des textes.

Dans son rapport annuel, la Cour de cassation nous signale aussi des listes de points à améliorer. Nous les avons tous examinés, même si nous n'avons pas suivi toutes ses suggestions – dans certains cas, le Conseil d'État n'y était d'ailleurs pas favorable – et certaines figurent dans notre texte.

Nous sommes donc revenus sur des dossiers qui avaient pour la plupart déjà été ouverts. C'est encore le cas pour le recours administratif préalable obligatoire, grâce auquel la personne qui conteste une décision peut la faire réexaminer avant d'aller devant le juge. De tels dispositifs fonctionnent bien lorsqu'ils existent déjà. Nous proposons donc de réunir toutes les procédures, comme l'a suggéré le Conseil d'État, et de lancer une expérimentation pour les administrations qui le souhaiteront.

Notre travail est donc fondé sur des sources solides et porte sur des problèmes notables.

**M. le rapporteur.** J'ai eu l'occasion de demander à plusieurs présidents de chambre de la Cour de cassation si certains contentieux pouvaient être causés par des ambiguïtés dans les textes. On m'a répondu notamment que de 30 à 35 % du contentieux portant sur les procédures collectives prévues par la loi de sauvegarde des entreprises était dû à l'incompréhension du texte, sur des points aisément modifiables !

La cinquième provient des ministères, étant entendu que certains nous alimentent très régulièrement, comme celui de l'intérieur, alors que des ministères comme celui de l'éducation nationale, par exemple, restent parfaitement silencieux, bien que leurs procédures donnent lieu à des plaintes abondantes.

La proposition de loi comprend sept chapitres. Le premier comprend des mesures d'amélioration de la qualité des normes et des relations des citoyens avec l'administration. Le deuxième a pour objet, sur proposition du Conseil d'État, de clarifier et de simplifier le régime des groupements d'intérêt public. Le chapitre III s'attache à la simplification en matière d'urbanisme, en distinguant notamment le droit de préemption urbain du droit de préemption en matière de périmètres d'aménagement.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Beaucoup de décisions sont annulées parce que, la commune faisant jouer son droit de préemption sur une maison par exemple, en prévision d'un projet d'aménagement pour le quartier, le juge lui demande ce qu'elle veut construire exactement à la place et qu'elle est bien incapable de dire déjà à ce moment si ce sera un immeuble de logements sociaux ou la cour d'une école ! Ces annulations ne sont à l'évidence pas dictées par l'intérêt général.

**M. le rapporteur.** Le chapitre IV traite du défaut d'adoption des textes d'application prévus par les lois. Nous nous plaignons souvent que les textes réglementaires des lois que nous votons ne soient pas pris. Il faut vraiment clarifier les choses à ce sujet.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous avons écrit l'an dernier à tous les ministères après avoir recensé l'ensemble des dispositions de la précédente législature dont les textes d'application n'avaient pas été pris – ce qui fut un travail de Romain. Le document que le Sénat publie chaque année n'est en effet pas précis : il arrive par exemple qu'un texte soit recensé comme étant l'application d'un seul article au lieu de plusieurs. Les ministères se sont justifiés sur chaque point : dans certains cas, les mesures d'application sont sur le point de sortir – certaines au bout de quatre ou cinq ans ! –, dans d'autres, elles ne sont en fait pas nécessaires, ou bien l'on nous dit encore qu'elles ne seront jamais prises. Nous vous proposons donc de supprimer de la loi les dispositions qui ne seront jamais appliquées.

**M. le rapporteur.** Le chapitre V s'attache à la clarification de notre législation pénale. Le chapitre VI concerne l'amélioration de la qualité formelle du droit ». Je reconnais que son titre est inquiétant, mais la réalité l'est beaucoup moins.

L'unique article du chapitre VII, enfin, a pour objet d'assurer la recevabilité de la proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution.

La proposition de loi a été transmise par le président Accoyer, conformément à l'article 39 de la Constitution, au Conseil d'État, dont les observations nous ont été extrêmement utiles. Nous proposerons ainsi de retirer certains articles qui opéraient des modifications trop substantielles pour ne pas mériter un débat spécifique. Dans d'autres cas, nous proposerons des modifications afin de parfaire la sécurité juridique du dispositif ou de le clarifier notablement. S'agissant d'un texte aussi varié et aussi complexe, cette procédure me paraît spécialement opportune.

Ce texte s'attaque à des sujets ardu. Même si certaines questions paraissent purement formelles, il suffit de changer un ou deux mots pour changer le sens d'un article. J'espère donc que mes explications auront levé la plupart de vos réserves pour illustrer ces propos du chancelier d'Aguesseau, cité par le Conseil d'État dans une étude de 2008 : « L'esprit le plus pénétrant a souvent besoin du secours du temps pour, par ses secondes pensées, s'assurer de la justice des premières » !

**M. Michel Hunault.** Vous avez, monsieur le rapporteur, effectué avec le président de la Commission un travail immense, ce qui ne nous empêche en rien de faire preuve de la plus grande vigilance.

Vous serait-il d'abord possible d'établir, d'ici à la semaine prochaine, la liste des directives et des conventions qui devraient être transposées en droit interne et qui ne le sont pas encore ? Par ailleurs, vous êtes-vous référé au rapport public annuel du Médiateur de la République, qui suggère toujours des simplifications du droit ? Vous avez saisi les ministères, mais avez-vous demandé à ce dernier de vous faire des propositions ?

**M. Serge Blisko.** Ainsi que le président Warsmann vient de le dire, et comme cela figure dans l'exposé des motifs, il arrive que le Gouvernement fasse savoir « qu'il n'envisageait pas d'adopter le texte d'application de la loi, pour différents motifs ». Voilà qui mérite un mot d'explication ! À quoi sert-il alors que nous votions la loi, et que devient la séparation des pouvoirs ? Ce n'est plus le chancelier d'Aguesseau, c'est Montesquieu qu'il faut citer !

**M. le rapporteur.** Monsieur Hunault, la Commission des lois ne tient aucun registre des directives ou des conventions qui doivent être transposées. C'est l'affaire du Gouvernement et, dans notre Assemblée, de la Commission des affaires européennes.

Par ailleurs, nous entretenons au quotidien des relations très étroites avec le Médiateur de la République. Nous collationnons ses suggestions et les intégrons dans les textes de simplification du droit.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'une d'elles, par exemple, est que le cachet fasse foi en matière de paiement des amendes.

**M. le rapporteur.** Par ailleurs, je suis entièrement d'accord avec M. Blisko : en s'abstenant de prendre certaines dispositions réglementaires, le Gouvernement dénature le travail du législateur. Les lois de simplification doivent être l'occasion de faire l'inventaire des textes en cause et d'obtenir des explications précises.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Vous parlez de simplifier le droit, mais vous vous livrez parfois à des modifications bien plus substantielles. C'est le cas pour l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, lequel, au lieu de donner la liste des pouvoirs qui peuvent être délégués au maire par les conseillers municipaux, ne va plus mentionner que ceux qui ne peuvent pas l'être. Cette inversion a des conséquences importantes, à commencer par la méconnaissance par les conseillers nouvellement élus des pouvoirs précis pour lesquels ils auront donné une délégation pleine et entière – et je connais peu de maires qui n'utilisent pas pleinement cet article ! Les conseillers ne seront plus informés que de ce sur quoi ils ont le droit de voter. La question mérite qu'on s'y attarde !

Quant au droit de préemption, qui suscite effectivement un contentieux important, je voudrais souligner deux difficultés. Ainsi, si la préemption n'est plus possible pour les zones d'aménagement différé, les choses vont devenir très compliquées : pendant tout le temps où la commune élaborera le schéma d'urbanisme, les transactions continueront, ce qui aboutira à faire augmenter la valeur du bien. Et il existe des agents immobiliers indéliçats qui, dès qu'un bien est mis en emplacement réservé, mettent la commission à la charge de l'acquéreur et en profitent d'ailleurs pour la tripler – j'ai vu passer des ventes de 50 000 euros avec une commission de 40 000 ! – parce qu'ils savent que la puissance publique va acheter. C'est de l'escroquerie pure et simple, face à laquelle les communes

sont pieds et poings liés. Prenons le temps de discuter de ces sujets à partir de nos expériences respectives.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** J'aimerais être sûr que le renversement du principe de délégation des pouvoirs des conseillers municipaux apporte une réelle simplification dans la vie quotidienne des maires. Certes, on y gagne en souplesse, mais il y a un risque de recours parce qu'on ne sera jamais sûr de ce qui est permis ou interdit.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je vous propose d'avancer dans la présentation des articles.

**Mme Delphine Batho.** Nous étions tombés d'accord pour entendre le rapporteur aujourd'hui, et n'examiner les articles que la semaine prochaine. Plusieurs de nos collègues ont quitté la salle de réunion...

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il ne s'agit que de la présentation des articles. Il est bien clair qu'aucun vote n'aura lieu.

**Mme Brigitte Barèges.** Cette proposition de loi mérite un travail plus approfondi. L'inversion du principe de délégation de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales va bien plus loin qu'une simplification, alors même que le système actuel ne fonctionne pas si mal. Bref, on risque de créer un problème là où il n'y en a pas. Il faut prendre davantage de recul.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous examinerons le détail de la question la semaine prochaine.

**M. Philippe Gosselin.** Nous sommes tous d'accord sur l'objectif, mais il faudrait tout de même veiller à simplifier à droit constant. Cela ne semble pas être le cas sur ce point.

**M. Jean-Michel Clément.** Il est clairement davantage question dans ce texte d'amélioration de la qualité du droit que de simplification. C'est d'ailleurs plus notre rôle : le législateur vote la loi, et c'est le juge qui, le cas échéant, fait des propositions de simplification. Je me félicite donc des dispositions d'amélioration qui sont proposées. Mais il faut se méfier de celles qui, sous prétexte de simplification, reviennent en fait à dénaturer le droit. Il ne faudrait pas que cette proposition de loi vienne créer des perturbations dans des textes qui avaient trouvé leur équilibre.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La modification de l'article sur la délégation de pouvoirs aux maires a une raison simple : nous n'arrêtons pas d'en allonger la liste. La dernière fois, de mémoire, il s'agissait de l'encaissement des indemnités d'assurances. Auparavant, si une commune encaissait le chèque de son assureur sans la délibération correspondante, elle était en faute ! Je voulais cette année ajouter à la liste les adhésions de la commune à diverses associations, qui sont souvent simplement renouvelées chaque année. Arrive forcément le

moment où la liste devient trop longue ! Nous avons écrit la liste inverse en partenariat avec la direction générale des collectivités locales et l'avons soumise au Conseil d'État, mais je n'y tiens pas plus que cela. Vous jugerez s'il faut la voter ou non la semaine prochaine.

Ceci dit, nous ne prétendons pas simplifier toujours à droit constant. La modification que nous proposons éviterait des délibérations qui n'ont aucun intérêt, mais elle fait aussi évoluer le droit. Il en est de même lorsqu'on choisit un statut-type pour les groupements d'intérêt public ou qu'on fusionne des procédures : on opère un arbitrage, et les statuts et procédures qui existaient en sont affectés. Je vous propose d'expliquer aujourd'hui la genèse des modifications que nous proposons, et de les examiner en détail la semaine prochaine.

**M. le rapporteur.** Nous allons commencer l'examen des articles par un sujet important. Comme les élus le savent bien, certains usagers contestent des factures d'eau exorbitantes. *L'article 1<sup>er</sup>* prévoit d'obliger le distributeur à les informer en cas de consommation excessive. C'est devenu très facile avec l'informatique : la consommation anormale, que nous avons fixée au double de la consommation moyenne des trois dernières années, ressortira automatiquement. Je proposerai par amendement qu'ensuite le distributeur soit dans l'obligation de prouver que le compteur fonctionne normalement. Toujours par amendement, nous préciserons qu'une fois alerté, l'usager aura un mois pour faire procéder aux réparations qui s'imposent. Une fois qu'il aura transmis la facture de la réparation à l'exploitant, il ne sera plus tenu que de payer le double de sa consommation – sa responsabilité doit en effet être mise en jeu, parce qu'il n'a pas vu la fuite – mais pas au-delà.

Je suis très favorable à ce dispositif qui peut éviter des contentieux aux enjeux financiers importants, souvent jugés par les tribunaux d'instance et qui portent sur des questions très factuelles : la fuite se situe-t-elle avant ou après le compteur, quels sont les détails de la réparation ? Il s'agit d'une véritable simplification dans la vie de nos concitoyens.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le service d'eau potable est responsable jusqu'au compteur. Au-delà, c'est le particulier. Or, lorsqu'une fuite ne se voit pas et que la consommation n'est relevée qu'une ou deux fois par an, il arrive qu'une famille se voie facturer 15 000 mètres cubes au lieu des 120 habituels. Si elle s'adresse au distributeur, il répond que le compteur a tourné et que l'eau doit être facturée, même si elle n'a pas été consommée. Certains en profitent même pour vendre des assurances à la limite de l'escroquerie, très chères, et assorties de franchises très élevées.

L'idée est donc, en attendant la généralisation des compteurs intelligents, qui préviennent en cas de consommation anormale, de proposer un dispositif national pour régler la question. Dès que le distributeur remarque une telle consommation, le client a un mois pour réparer la fuite, auquel cas il ne paiera pas plus du double de sa consommation habituelle. Dans le cas contraire, il paiera le

tout. Cela permettra d'éviter un nombre très important de contentieux – et de résoudre des situations particulièrement difficiles, parce que les personnes concernées n'ont évidemment pas laissé leurs robinets ouverts jour et nuit ! Il s'agira vraiment d'une amélioration de la vie quotidienne.

**M. Yves Nicolin.** Le fait de prendre en compte la moyenne des trois dernières années me paraît assez équitable. Mais j'aimerais attirer votre attention sur la distinction, dans une facture d'eau, entre abonnement et consommation. Dans de nombreuses villes, notamment du Midi de la France, les coûts d'abonnement sont parfaitement disproportionnés. Je comprends qu'il y ait des frais d'installation de compteur, mais comment justifier des frais d'abonnement si élevés alors que, parfois, la consommation est nulle ? Notre Commission devra un jour se pencher sur le sujet.

**M. Pascal Terrasse.** L'article tel qu'il est proposé me paraît satisfaisant, mais il faut veiller à ne pas perdre de vue la responsabilité des usagers. Le système assurantiel qui existe n'est pas une escroquerie. Il n'est pas très cher et a le mérite de responsabiliser les citoyens, dont beaucoup se dispensent d'entretenir leurs installations vieillissantes, certaines comportant encore des tuyaux de cuivre, qui provoquent des maladies chroniques.

Par ailleurs, l'eau n'est pas le seul domaine dans lequel il faille développer la prévention et l'information de l'utilisateur. Un grand nombre de consommations courantes sont dans le même cas, à commencer, comme le montrait récemment un grand quotidien national, par la téléphonie mobile : un client s'est vu facturer 45 000 euros de consommation Internet ! On souscrit un contrat avec un accès à l'Internet illimité pour le petit téléphone qu'on a tous dans sa poche, mais sans savoir – c'est écrit en tout petit dans le contrat – que le volume, en kilobits, est limité ! Je me suis moi-même vu facturer le premier mois 1 600 euros de consommation. Les opérateurs de téléphonie mobile doivent prévenir leurs abonnés. Selon UFC-Que Choisir, l'essentiel des plaintes des consommateurs relève maintenant de ce secteur. Je ne sais pas si cette question peut s'inscrire dans l'article 1<sup>er</sup>, mais il faut s'en occuper.

**M. Philippe Gosselin.** Je suis assez favorable à cet article, mais ne concerne-t-il que les personnes physiques, ou aussi les personnes morales ? Les contrats de ces dernières en effet – entreprises, agriculteurs, notamment – contiennent souvent des dispositions particulières.

**M. Philippe Houillon.** Si la fuite se situe après le compteur, comment exonérer l'utilisateur de sa responsabilité, même si l'eau n'est pas réellement consommée, et surtout à quel titre la faire supporter par la société distributrice ? Le risque n'est-il pas que tous les autres abonnés finissent par payer, par un phénomène de mutualisation ?

**M. le rapporteur.** Cet article s'appliquera aux personnes morales autant que physiques. Quant à la mutualisation des surconsommations, il est vrai que ce

dispositif représente un changement profond de notre législation. Le cœur du dispositif devient l'obligation pour l'exploitant de surveiller les consommations et d'alerter si c'est nécessaire. Souvent, en effet, le diagnostic est trop tardif. Au lieu de facturer la totalité de la consommation, le distributeur ne pourra pas facturer plus du double de la consommation moyenne.

**M. Philippe Houillon.** Je reconnais que le contentieux est important, mais à quel titre ne paierait-on qu'une partie de sa consommation au motif qu'on a fait intervenir un plombier par la suite ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Parce que, la plupart du temps, les consommateurs sont d'une totale bonne foi. Ils n'ont aucun moyen de s'apercevoir de la fuite ; seul le distributeur le peut. C'est pourquoi nous encourageons beaucoup la mise en place de compteurs intelligents mais, en attendant, il faut régler les situations où l'on demande soudain à un particulier de régler la consommation de 10 000 mètres cubes d'eau.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Que se passe-t-il si le distributeur s'abstient de constater la consommation anormale ? Une sanction est-elle prévue ?

Le premier Médiateur de l'eau vient d'être nommé : il s'agit de Marc Censi. A-t-il été consulté sur ce dispositif ?

**M. le rapporteur.** Il m'a répondu que le principe ne le heurtait pas, même s'il suggère des amendements.

Quant à la sanction du défaut d'information de la part de l'exploitant, c'est tout simplement qu'il ne peut pas percevoir plus du double de la consommation moyenne de l'utilisateur, même si la facture est quinze fois plus élevée. Enfin, Yves Nicolin a évoqué la question du prix de l'abonnement. Il existe déjà une règle de proportionnalité dans ce domaine. Surtout, les communes touristiques se sont toujours opposées à baisser les parts fixes, parce qu'un nombre important de leurs habitants ne consomment réellement que quelques semaines par an.

**M. Yves Nicolin.** C'est l'installation du compteur qu'il faut payer !

**M. Sébastien Huyghe.** Est-il nécessaire de passer par un professionnel pour effectuer la réparation ? La facture d'un fournisseur de matériaux serait-elle suffisante ?

**M. le rapporteur.** Ce n'est pas prévu. S'agissant d'une grosse fuite, le recours à un professionnel paraît s'imposer.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'idée est d'éviter que le dispositif ne protège les usagers de mauvaise foi, ou désinvoltes.

**M. le rapporteur.** Afin de faciliter le traitement des demandes présentées par les usagers, l'article 2 autorise les autorités administratives à échanger entre elles toutes les informations, données et pièces justificatives nécessaires. Les

usagers ayant déjà fourni des informations ne seront pas tenus de les produire à nouveau.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Cette disposition réduira les démarches et assurera une meilleure sécurité en limitant les risques de fraude, notamment lors de la production de l'avis d'imposition à un organisme HLM.

**M. Philippe Gosselin.** Les organismes HLM font-ils partie des autorités administratives visées par la disposition ?

**M. le rapporteur.** *L'article 3* oblige l'autorité administrative recevant une demande affectée par un vice de forme à inviter l'auteur à régulariser cette demande, en lui indiquant les formalités à respecter et les dispositions légales ou réglementaires qui imposent ces modifications. Un amendement proposera de proroger en conséquence le délai au terme duquel la demande est réputée irrecevable.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Excellente mesure de simplification.

**M. le rapporteur.** *L'article 4* contient des mesures de coordination concernant la définition de la profession d'architecte, et il renforce les sanctions pénales réprimant l'usurpation de ce titre.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 5* applique aux bénéficiaires du RSA le préavis d'un mois, au lieu de trois, tel qu'il s'appliquait aux bénéficiaires du RMI.

**M. le rapporteur.** *L'article 6*, inspiré par une étude récente du Conseil d'État, étend la procédure du recours administratif préalable obligatoire. Le premier paragraphe de cet article prévoit d'inclure dans la liste de décisions à motiver celles qui rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux, en application d'une disposition législative ou réglementaire. Le deuxième paragraphe propose de modifier la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration pour mieux les informer des voies et délais de recours.

Le troisième paragraphe propose de rendre le recours administratif préalable obligatoire applicable aux trois fonctions publiques et prévoit, pour la fonction publique territoriale, qu'une personne ou une instance extérieure sera chargée d'instruire le recours administratif préalable.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le Gouvernement proposera un amendement tendant à supprimer la disposition relative à la fonction publique, qui pose de nombreuses difficultés, au profit d'une expérimentation de trois ans dans les ministères volontaires, au terme de laquelle un bilan pourrait être tiré. Je suis prêt à me rallier à cette position de sagesse.

**M. Pascal Terrasse.** Il importe assurément de désengorger nos tribunaux administratifs. Aujourd'hui, la situation est complexe, les nombreuses demandes de recours amiables étant instruites par les services mêmes qui ont émis des avis négatifs. À l'instar de ce qui existe déjà dans certains départements, l'expérimentation pourrait prévoir l'instauration d'un médiateur des collectivités territoriales. Nombre de maires seraient heureux de disposer ainsi d'une personne-ressource indépendante.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** C'est une excellente suggestion. Nous allons travailler à cette solution, humainement satisfaisante et propre à supprimer du contentieux.

*L'article 7* est destiné à renforcer la sécurité juridique dans les collectivités d'outre-mer. J'avais présenté un amendement proposant d'abroger, au terme d'un certain délai, toutes les dispositions antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1900, à charge de relever durant ce délai celles qu'il conviendrait de conserver. Le Conseil d'État et le Gouvernement préférant plus de circonspection, un amendement du rapporteur demande seulement au Gouvernement de stabiliser le droit positif applicable outre-mer. Je souscris pleinement à cette démarche plus légère.

**M. le rapporteur.** Le Conseil d'État craint que la mesure drastique proposée par le président Warsmann n'entraîne une insécurité juridique. Ce n'est que lorsque le Gouvernement aura procédé à l'inventaire du droit existant que nous pourrions prendre des mesures de cette nature.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il faudra examiner la question que posent les décrets coloniaux.

**M. Jean-Michel Clément.** Gardons-nous cependant de créer de nouveaux contentieux.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'amendement du rapporteur devrait permettre d'avancer au cours de la législature, en procédant au recensement du droit existant. Il reviendra à la prochaine législature de poursuivre le processus.

**M. le rapporteur.** *L'article 8* vise à permettre aux autorités administratives de mieux associer les citoyens aux décisions qu'elles prennent en permettant d'organiser, à la place des consultations d'organismes prévues par certaines dispositions législatives ou réglementaires, une consultation ouverte par Internet, dont un décret en Conseil d'État fixera les conditions d'organisation.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** C'est là un sujet sur lequel j'ai travaillé lors d'une mission que j'ai effectuée pour le Premier ministre. Certaines consultations sont purement formelles et d'une grande pauvreté, ayant souvent pour seul effet d'ajouter des délais inutiles. Il est donc proposé que le pouvoir réglementaire mette en ligne le projet de règlement, cette mise en ligne valant saisine de la Commission – laquelle peut se réunir ou non, à l'appréciation de son

président – et permettant à toutes les organisations représentatives qui le souhaitent de prendre position. L'administration peut ensuite se prononcer en tenant compte des avis exprimés.

**M. Sébastien Huyghe.** Est-il prévu de notifier l'ouverture de la consultation aux organismes qui auraient dû être consultés ?

**M. le rapporteur.** Ce point fera l'objet d'un amendement.

**M. Lionel Tardy.** Cet article modernisera le système de consultation pour les actes réglementaires et rendra probablement obsolètes bien des comités consultatifs, ce dont je me félicite. Quelques sujets d'interrogation demeurent cependant, comme le fait que l'autorité administrative soit seule à décider de l'ouverture d'une consultation et des critères qui s'y appliquent. Je proposerai quelques amendements relatifs à l'organisation de la consultation sur l'Internet, excluant les mesures nominatives et prévoyant la publication de toutes les contributions.

**M. Jean-Michel Clément.** Le décret en Conseil d'État que prévoit l'article 8 précisera-t-il quelles sont les commissions concernées ? Par ailleurs, qu'advient-il lorsque les avis exprimés seront contraires aux propositions soumises à la consultation ?

**M. le rapporteur.** L'amendement CL 169 proposera pour l'alinéa 3 la nouvelle rédaction suivante : « Cette consultation ouverte se substitue à la consultation obligatoire en application d'une disposition législative ou réglementaire. Les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire par de leurs observations dans le cadre de la consultation prévue au présent article. Sans préjudice du dernier alinéa, la décision d'organiser une consultation ouverte vaut saisine des commissions consultatives compétentes ».

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** La Commission d'accès aux documents administratifs – la CADA – permettra-t-elle la consultation et la libre transmission de tous ces éléments ?

**M. le rapporteur.** Il est probable que la CADA, autorité administrative indépendante, demandera, au nom de la transparence, que toutes les informations recueillies sur le site soient communiquées. Le processus sera donc très « interactif ».

Monsieur Clément, votre deuxième question trouvera une réponse avec l'amendement CL 170, qui tend à préciser que « [d]emeurent obligatoires les consultations concernant une autorité administrative indépendante, celles qui requièrent un avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, qui constituent une garantie d'une exigence constitutionnelle, celles qui traduisent un pouvoir de proposition et celles mettant en œuvre le principe de participation ». Cette liste pourrait être élargie.

*L'article 9* rend optionnelle la réalisation du plan personnalisé de compensation du handicap. Il permet également la délivrance à titre définitif de la carte d'invalidité lorsque l'invalidité est elle-même définitive, afin d'éviter le renouvellement des mêmes démarches de la part des personnes concernées. Il prévoit enfin la délivrance implicite de la carte de stationnement dans un délai de deux mois en cas de silence de l'administration, ce qui poussera celle-ci à répondre rapidement – c'est là une question dont les élus sont souvent saisis dans leurs permanences.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Les délais de délivrance de cette carte tiennent à des lourdeurs que certaines MDPH sont parvenues à alléger. Dans les MDPH, les goulets d'étranglement se situent aux niveaux de l'accueil des dossiers, de l'examen de ces dossiers par des médecins trop peu nombreux et de la saisie des avis. En outre, la carte n'est pas délivrée par la MDPH, mais par le préfet, qui délègue parfois cette étape à la DDASS. Certaines MDPH, qui ont obtenu de la DDASS de procéder elles-mêmes à cette opération, et qui traitent spécifiquement les courriers relatifs aux cartes de stationnement, parviennent à réduire le délai à moins de deux mois. La disposition proposée permettrait donc d'aiguillonner l'administration dans tout le pays. De fait, les bénéficiaires des cartes de stationnement sont des personnes atteintes d'affections lourdes et il n'est pas normal de mettre six mois à leur répondre. L'accusé de réception de la demande pourrait, au terme du délai de deux mois, être utilisé sur le pare-brise comme carte de stationnement.

Par ailleurs, il est inutile d'imposer aux personnes souffrant d'une invalidité permanente de renouveler tous les cinq ans les démarches nécessaires à la prolongation de leur carte d'invalidité. Selon le cabinet de la secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité, ces renouvellements peuvent représenter jusqu'à 10 % ou 15 % de la masse de travail des MDPH. L'enjeu de toutes ces mesures est bien évidemment de rendre un meilleur service à l'utilisateur.

**M. Pascal Terrasse.** Ce renouvellement automatique est une simplification utile d'un point de vue administratif. Cependant, d'un point de vue humain, il importe de conserver, même pour les personnes souffrant de pathologies lourdes, un délai de « revoyure » permettant une évaluation périodique de leur situation. Les associations actives dans ce secteur y sont très attentives.

**M. Sébastien Huyghe.** Cette disposition très importante permettra d'éviter, dans les cas où l'amélioration est impossible, de renouveler tous les cinq ans un dossier dont la préparation est parfois lourde. Il faudra, bien évidemment, définir soigneusement les affections concernées.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** D'un point de vue humain, il est bon d'éviter que des personnes qui souffrent d'affections lourdes doivent revenir tous les cinq ans présenter leur dossier devant une commission.

**M. le rapporteur.** Plutôt que d'apposer sur le pare-brise le récépissé de la demande, ce qui pourrait donner lieu à des fraudes, il semble préférable de prévoir que la carte soit délivrée automatiquement au demandeur par la préfecture après un délai de deux mois en l'absence de réponse.

**M. Pascal Terrasse.** Ce texte, qui touche au quotidien de nos concitoyens, est très vaste et les amendements que nous lui apporterons, issus de nos échanges, doivent permettre de l'améliorer. Ne bâclons donc pas son examen, qui devrait intéresser d'ailleurs plusieurs commissions.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Tous les présidents de commission sont officiellement informés des textes examinés. Outre la saisine formelle, j'ai rencontré plusieurs de mes collègues à ce propos. J'ai ainsi transmis à la Commission des affaires économiques un document relatif au droit de préemption. Le président Christian Jacob m'a informé que la Commission du développement durable ne se saisirait pas du texte pour avis, mais qu'il transmettrait ses remarques au rapporteur. Le président Patrick Ollier n'a pas répondu. Les différentes commissions ont donc des réactions diverses, mais la démarche est tout à fait transparente. Du reste, le balayage auquel nous procédons ce matin me semble une bonne méthode, qui permet à chacun de s'imprégner du texte avant de l'examiner la semaine prochaine.

**M. le rapporteur.** *L'article 10* est destiné à assurer la conformité des conditions d'inscription au registre des personnels navigants de l'aviation civile avec le droit européen.

*L'article 11* propose de consolider l'application en Alsace-Moselle de la procédure d'octroi des libéralités à des établissements ou à des États étrangers et de les soumettre au droit applicable en la matière, c'est-à-dire un régime de déclaration ouvrant un droit d'opposition au ministre de l'intérieur. Il vise également à substituer un régime de déclaration à un régime d'autorisation, en coordination avec l'ordonnance du 28 juillet 2005, dans la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques et dans la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes. Il se conforme pleinement à l'avis du Conseil d'État.

*L'article 12*, qui répond à une suggestion de la Cour de cassation supprime la différence de traitement qui existe, en matière d'obligation de remboursement, entre les souscripteurs de contrats préliminaires pour l'acquisition d'un immeuble à construire, selon qu'ils ont ou non déclaré faire leur affaire de l'obtention d'un prêt.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La simplification consiste ici à appliquer le régime le plus protecteur.

**M. le rapporteur.** *L'article 13* simplifie le dispositif de déclaration en matière de redevance pour obstacle sur les cours d'eau. En effet, cette déclaration

doit actuellement être réitérée tous les ans, ce qui induit une gestion très lourde pour les administrations concernées. Cette simplification s'appliquera également dans les départements d'outre-mer. Ce dispositif est conforme à l'avis du Conseil d'État, et il répond à un vœu du ministère de l'écologie.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 14* supprime le versement d'une vacation due par les familles des défunts en cas de contrôle de police inopiné sur les opérations funéraires.

**M. le rapporteur.** La suppression de cette formalité est bienvenue.

*L'article 15*, qui vise à simplifier la procédure permettant d'exercer la profession d'expert en automobile, supprime toute référence à la Commission nationale des experts automobiles – ou CNEA – dans la partie législative du code de la route. Le dispositif garantira l'indépendance des experts. La CNEA, dégagée de son rôle administratif, conserve son rôle disciplinaire.

**M. Pascal Terrasse.** Il importe de préserver l'indépendance des experts vis-à-vis des compagnies d'assurance.

**M. le rapporteur.** Le texte dispose clairement que « les conditions dans lesquelles un expert en automobile exerce sa profession ne doivent pas porter atteinte à son indépendance ».

*L'article 16*, qui n'a pas appelé de remarques particulières du Conseil d'État, rend conformes à la directive « Services », diverses dispositions du code rural, relatives aux règles sanitaires et de protection des animaux dans le cadre des activités de toilettage des chiens et chats, à l'agrément sanitaire auxquelles sont soumises les activités de reproduction animale, aux centres de regroupement des animaux – essentiellement les marchés aux bestiaux – et à l'agrément du contrôle technique obligatoire effectué dans d'autres pays européens sur les matériels utilisés pour l'application des produits phytosanitaires et sur l'agriculture raisonnée.

*L'article 17* permet, à l'instar de ce qui est déjà possible pour les présidents directeurs généraux et les directeurs généraux relevant du régime général de sécurité sociale, l'affiliation au régime des assurances sociales agricoles des présidents du conseil d'administration et des directeurs généraux délégués des organismes de la filière agricole.

**M. Pascal Terrasse.** La réciproque est-elle vraie dans le régime général pour les titulaires de mandats sociaux au sein d'organismes non agricoles ?

**M. le rapporteur.** C'est précisément parce que c'est déjà le cas depuis la loi du 12 mai 2009 qu'il a paru souhaitable de le permettre aussi pour les régimes agricoles.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 18* simplifie le régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques.

**M. le rapporteur.** Cela représente pour les collectivités territoriales et leurs regroupements un allègement important des procédures administratives. Les charges administratives induites peuvent être évaluées entre 100 et 400 millions d'euros par an. Je propose une rédaction strictement conforme à l'avis du Conseil d'État.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 19* vise à simplifier les règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb.

**M. le rapporteur.** Cet article est conforme aux principes de la directive « services ».

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 20* clarifie les compétences en matière de formations sanitaires.

**M. le rapporteur.** Cet article vise à inclure les cadres de santé et les préparateurs en pharmacie hospitalière parmi les bénéficiaires des formations sanitaires.

**M. Pascal Terrasse.** Cela représente une forme de transfert de compétences aux régions, alors que la loi constitutionnelle et l'ensemble de notre dispositif législatif exigent que la commission locale chargée de l'évaluation des transferts financiers soit préalablement consultée.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Depuis le début de l'examen du texte, j'ai dit que je refusais tout transfert de compétences. Sur ce point précis, il m'a été assuré que, dans les faits, cette compétence relevait déjà des régions. S'il s'agissait d'un transfert de compétences, je proposerais le retrait de cet article.

**M. Pascal Terrasse.** Seuls les instituts de formation en soins infirmiers – IFSI – sont actuellement de la compétence des régions. Des formations professionnelles aujourd'hui reconnues dans le code de la santé, comme celles des chiropracteurs ou des ostéopathes, n'entrent pas dans le cadre de la formation financée par les régions – ce qui est d'ailleurs un vrai problème. Si cet article représente effectivement une simplification, la question de la charge financière pour les régions demeure.

**M. le rapporteur.** Les régions exercent déjà ces compétences et reçoivent, à cette fin, des dotations de transfert. Toutefois, comme nous n'avons obtenu sur le sujet aucune réponse précise, j'ai déposé un amendement CL 183 qui spécifie que la mise en application de cet article dépendra du transfert financier correspondant, conformément du reste à l'avis du Conseil d'État.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 21* concerne la reconnaissance de la certification établie par les organismes des États membres en matière de dispositifs médicaux.

**M. le rapporteur.** Cet article est, lui aussi, conforme aux principes de la directive « services ».

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 22* vise à simplifier les modalités de revente des dispositifs médicaux d'occasion.

**M. le rapporteur.** Il s'agit toujours de se mettre en conformité avec la directive « services ».

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 23* concerne la simplification des formalités des employeurs relatives aux obligations sociales.

**M. le rapporteur.** Cet article vise à simplifier les formalités demandées aux employeurs étrangers qui ont à remplir des obligations sociales pour l'emploi de salariés relevant de la législation française de sécurité sociale. Il vise donc à garantir le financement de la protection sociale des salariés.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 24* offre la possibilité d'accorder un nouveau congé de présence parentale au-delà de la période initiale de trois ans.

**M. le rapporteur.** En cas de rechute de la pathologie de l'enfant.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 25* concerne l'application du droit commun des congés payés au chèque-emploi associatif.

**M. le rapporteur.** La rémunération portée sur le chèque-emploi associatif inclut une indemnité de congés payés dont le montant est égal au dixième de la rémunération totale brute due au salarié pour les prestations réalisées. L'article propose que le chèque-emploi associatif entre dans le droit commun des congés payés, qui est caractérisé par une prise effective des congés et limite le versement d'une indemnité au seul cas de la rupture du contrat de travail. Cette modification permettra de conformer le chèque-emploi associatif à la directive de 2003, dont l'article 7 demande que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé de quatre semaines au moins et que la période minimale du congé annuel payé ne puisse être remplacée par une indemnité financière – sauf s'il est mis fin aux relations de travail.

**M. Sébastien Huyghe.** Cette mesure ne risque-t-elle pas de faire perdre de son intérêt au chèque emploi associatif ?

**Le rapporteur.** Peut-être, mais nous devons conformer le chèque-emploi associatif à la directive européenne, ce qui a déjà été fait pour le chèque emploi-service.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 26* vise à simplifier la tenue des comptes des petits syndicats.

**Le rapporteur.** Cet article n'appelle aucun commentaire.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 27* adapte la législation sur les publications destinées à la jeunesse.

**Le rapporteur.** Il s'agit toujours de la transposition de la Directive « services ».

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 28* concerne la procédure de délivrance des titres d'identité.

**Le rapporteur.** Je propose la suppression de cet article.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 29*, qui concerne le fonctionnement de la CNIL, reprend deux articles de la proposition de loi de Mme Delphine Batho et M. Jacques Alain Bénisti relative aux fichiers de police.

Le litige avec le Gouvernement a été réglé puisque celui-ci accepte la création par la loi de toutes les catégories de fichiers, ce qui permet de ne pas interdire à un Gouvernement de créer un nouveau fichier à partir du moment où la loi en prévoit déjà la catégorie. La primauté de la loi est donc affirmée.

Alors que la démarche de Jacques Alain Bénisti dans les amendements qu'il défendra, répond au souci de permettre l'adoption de ces deux articles de la proposition de loi dans les meilleurs délais, le groupe SRC vous proposera de supprimer cet article au profit de sa proposition de loi, qui sera examinée demain jeudi 19 novembre.

**M. Jean-Michel Clément.** Je regrette que le travail entrepris par Mme Batho et M. Bénisti n'ait pu aboutir à un texte consensuel, d'autant que la présence de cet article au sein d'une proposition de loi de simplification du droit dénature nos travaux. Il s'agit d'une entorse au consensus qui s'était dégagé entre nous sur la question des fichiers. C'est regrettable.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Lorsque j'ai déposé la proposition de loi de simplification, j'ai averti Mme Batho de la rédaction de cet article, afin d'aboutir rapidement à une solution sur le sujet, compte tenu de l'encombrement du calendrier législatif. D'autre part, nous avons été nous-mêmes surpris que le groupe socialiste ait inscrit, sans m'avoir averti, sa proposition de loi. Mais l'excellent travail de Mme Batho et de M. Bénisti conserve tout son intérêt et un accord reste possible : il convient que les mesures qu'ils envisagent en matière de fichiers de police entrent le plus rapidement possible dans le droit positif.

*L'article 30* étend aux petites sociétés l'option d'une « comptabilité de trésorerie » en cours d'exercice.

**M. le rapporteur.** Cet article vise à simplifier la présentation des annexes comptables.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La comptabilité des PME, était, avec les marchés publics et la TVA, un des trois chantiers définis par le Premier ministre lors de ma mission sur la simplification générale du droit. Le problème de la simplification des marchés publics a trouvé des solutions à la fois dans le cadre réglementaire et au moyen du projet de loi sur la relance présenté par M. Devedjian. La présente proposition de loi apporte des réponses sur les deux autres sujets.

Les petites sociétés n'auront plus à fournir qu'une simple comptabilité de trésorerie par an. Il s'agit donc d'une très importante simplification.

**M. Jean-Michel Clément.** Le régime simplifié dépend du seuil d'imposition, et donc d'un seuil de chiffre d'affaires. Or, si ce seuil était relevé, cette simplification pourrait, demain, concerner des entreprises plus importantes.

Par ailleurs, même s'agissant de petites entreprises, l'annexe comptable contient des informations qu'il serait utile de conserver pour apprécier le bilan. C'est ainsi que le recours au crédit-bail pourrait se révéler pertinent.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Cette proposition permet d'unifier les seuils entre les personnes physiques et les personnes morales. Elle représente une économie considérable pour les petites entreprises.

**M. le rapporteur.** Les seuils demeurent inchangés : 267 000 euros pour le bilan et 534 000 euros pour le chiffre d'affaires.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 31* vise à supprimer le rapport rédigé par le commissaire aux comptes en cas d'augmentation de capital.

**M. le rapporteur.** Cet article n'appelle aucune observation.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 32* concerne la possibilité d'interrompre et de reprendre la procédure d'alerte.

**M. le rapporteur.** Aujourd'hui, lorsqu'une procédure d'alerte est interrompue, elle est reprise *ab initio*. Cet article, qui vise à permettre au commissaire aux comptes de la reprendre au point où il avait estimé pouvoir y mettre un terme, évitera des lourdeurs de procédure. Il s'agit d'une demande ancienne.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 33* concerne la suppression de plusieurs commissions administratives. Le Conseil d'État, que le rapporteur a suivi, a proposé de retirer de la liste plusieurs de ces commissions. En revanche, le Gouvernement défendra un amendement visant à en rajouter.

*L'article 34*, qui limite à cinq ans la durée des dispositions législatives prévoyant la remise d'un rapport au Parlement, s'inscrit dans la chasse aux rapports, déjà entamée l'année dernière.

*L'article 35* renforce, quant à lui, la sécurité juridique lorsque l'autorité administrative procède à une consultation.

**M. le rapporteur.** Il vise en effet à limiter les cas d'annulation des décisions prises après avis d'un organe consultatif.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le rapporteur proposera un amendement tendant à récrire le texte de cet article, qui a suscité un vif débat au Conseil d'État. Une disposition ne pourra plus être annulée que si l'irrégularité touchant la consultation porte atteinte au sens de la décision. Il s'agit d'une mesure de sécurisation juridique considérable.

J'avais initialement proposé un dispositif, que le Conseil d'État a jugé trop complexe, visant à distinguer le cas de la consultation obligatoire de celui de la consultation non obligatoire, afin qu'une irrégularité dans une consultation non obligatoire ne puisse entraîner l'annulation d'un acte pris par une autorité administrative.

**M. Jean-Michel Clément.** Êtes-vous certain, monsieur le président, que cette mesure diminue le nombre des contentieux, car le débat pourra porter sur le contenu même de l'interprétation qui aura été donnée ?

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Ma commune est située dans une zone de carrières. Or une commune n'est désormais plus tenue de consulter l'inspection générale des carrières en cas d'instruction d'un permis de construire. Nous continuons toutefois de le faire par précaution car le risque demeure. Mais la consultation de l'inspection des carrières n'étant pas obligatoire, est-on obligé de suivre ses prescriptions ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'amendement du rapporteur prévoit les cas d'irrégularités : « Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur l'avis rendu par l'organisme consulté ou sur le sens de la décision prise au vu de cet avis peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision. »

Cette disposition, que l'assemblée générale du Conseil d'État a approuvée, a pour objet d'éliminer les cas d'annulation pour des raisons purement formelles. L'évaluation de la loi nous permettra d'estimer le degré de sécurisation apporté par cette disposition.

*L'article 36* concerne les polices d'agglomération.

**M. le rapporteur.** Il vise à modifier les compétences des préfets en matière d'ordre public et de direction des services de police et de gendarmerie afin de donner à la mise en place de la police d'agglomération toute sa mesure. Cette disposition est identique à l'article 32 du projet de loi LOPPSI. Une adoption rapide paraît nécessaire en vue de compléter la réforme de la police du Grand Paris dont la mise en œuvre a commencé par la création, le 14 septembre 2009, d'un service de police dont la compétence couvre Paris et les départements de la petite couronne.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Cette disposition, issue de la LOPPSI, est utile, d'autant que disposer d'une police d'agglomération est un vrai gage d'efficacité et de simplification.

**M. Pascal Terrasse.** Si j'ai bien compris, nous sommes dans un cadre départemental et non pas seulement d'agglomération.

**M. le rapporteur.** L'autorité sera assurée par le préfet de police auquel sera adjoint un directeur territorial pour chaque département de la petite couronne.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il n'y aura plus de directeur départemental de la sécurité publique. Les pouvoirs de police passeront du préfet au préfet de police.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Et cela, donc, sur les trois départements qui constituent la petite couronne.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 37* modifie les règles applicables à la protection fonctionnelle des fonctionnaires, des militaires et des élus locaux.

**M. le rapporteur.** La protection sera organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause et non par celle dont ils dépendent au moment de la procédure. La question se posait notamment pour la procédure de diffamation, qui est en deux temps – la constatation des faits qui ont généré la qualification et la diffamation elle-même par voie de communication.

L'article dispose en outre que cette protection peut être retirée dans un délai de six mois après une décision juridictionnelle définitive qui fait apparaître des faits constitutifs d'une faute personnelle.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 38* simplifie la procédure permettant aux exploitants d'aérodromes civils de confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de prévention du péril animalier.

**M. le rapporteur.** Cette disposition n'appelle aucune observation particulière.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 39* donne la possibilité à l'État de mettre le coût de récupération d'éléments de cargaison perdus en mer et susceptibles de présenter un risque pour l'environnement à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire.

**M. le rapporteur.** Lorsque l'État est amené à faire réaliser lui-même cette intervention, il peut en mettre le coût à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire et non à celle du seul propriétaire de la cargaison, ce qui permettra de recouvrer plus facilement les montants des frais engagés.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La disposition ne saurait être appliquée qu'avec équité afin de ne pas engendrer des frais exagérés.

*L'article 40* prévoit la consultation des juridictions administratives par les collectivités territoriales.

**M. le rapporteur.** De même que le Gouvernement consulte le Conseil d'État afin d'obtenir des garanties juridiques, cet article propose, à titre expérimental, qu'une collectivité territoriale puisse saisir un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Sera-ce une garantie en cas de contentieux ultérieur ?

**M. le rapporteur.** Non, car il ne s'agira que d'un avis. Mais cela réduit le risque.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Le même tribunal pourra donc condamner une collectivité qui aura suivi son avis !

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le Conseil d'État, saisi au contentieux sur un décret en Conseil d'État, peut lui aussi changer d'avis. Il peut de même donner un avis favorable à un article d'un projet de loi que le Conseil constitutionnel annulera.

**M. Jean-Michel Clément.** Les élus ont déjà pour habitude de solliciter le contrôle de légalité en amont d'une décision complexe. Or, en ce qui concerne les tribunaux administratifs, chacun connaît le peu de moyens dont ils disposent en fonctionnement. Cette disposition ne risque-t-elle pas de ralentir davantage encore la justice administrative ? Cette disposition prometteuse risque de rester sans suite.

**M. Pascal Terrasse.** Le problème des moyens mis à la disposition des tribunaux administratifs est réel. Sans remettre en cause l'orientation de cet article – j'y suis favorable –, je tiens à rappeler que les tribunaux administratifs mettent trois ans en moyenne pour rendre leurs conclusions en matière de conflit entre les collectivités territoriales et leurs administrés. Méfions-nous d'une mesure de simple affichage qui n'apporterait aucune réponse à la question des moyens.

Par ailleurs, en application des orientations de la RGPP voulue par le Premier ministre, les services du contrôle de légalité dans les préfetures ont été particulièrement allégés : les contrôles *a priori* ne s'exercent presque plus et il en est de même des contrôles *a posteriori*, puisque les préfets préfèrent désormais laisser les tribunaux administratifs juger les fautes que les élus locaux sont susceptibles de commettre.

Si je pense que les élus locaux n'ont effectivement plus besoin du contrôle de l'État en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, en revanche, nous devrions demander au Gouvernement, dans le cadre de la RGPP, que les préfetures assurent toute la partie technique de l'aide aux collectivités territoriales, d'autant que l'augmentation des recours tend aujourd'hui à les menacer gravement.

**M. le rapporteur.** L'évaluation de cette expérimentation devra être tirée. Cette mesure se révélera particulièrement utile dans un projet compliqué comme une ZAC.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 41* concerne le délai de convocation de la première réunion du conseil municipal suivant l'élection.

**M. le rapporteur.** Cet article harmonise à trois jours francs dans toutes les communes le délai de convocation de la première réunion suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 42* simplifie les nominations auxquelles le conseil municipal doit procéder.

**M. le rapporteur.** Lorsqu'une seule candidature sera déposée pour un poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, il ne sera pas procédé à une élection mais à une nomination qui prendra immédiatement effet : il en sera donné lecture par le maire.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous reviendrons de manière approfondie la semaine prochaine sur *l'article 43*, qui concerne la délégation de pouvoirs au maire.

*L'article 44* vise à déterminer le préfet compétent pour l'organisation des secours en cas de survenance d'un accident dans un tunnel ou sur un pont s'étendant sur plusieurs départements.

**M. le rapporteur.** Le problème s'est déjà posé à plusieurs reprises.

Lorsque un tunnel ou un pont s'étend sur plusieurs départements, la direction des opérations de secours, relevant de la police municipale en application de l'article L. 2212 du code général des collectivités territoriales, est confiée en cas d'accident, sinistre ou catastrophe, pour les tunnels routiers au représentant de l'État compétent pour intervenir comme autorité administrative chargée de la

sécurité, et dans les autres cas, au représentant de l'État dans le département sur le territoire duquel la longueur d'implantation de l'infrastructure de transport est la plus longue.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Cette disposition concerne de nombreuses infrastructures.

**M. Jean-Michel Clément.** A-t-on identifié tous les domaines qui provoquent une double intervention préfectorale ?

**M. le rapporteur.** C'est le Conseil d'État qui nous a demandé de restreindre le champ de cette mesure afin d'en déterminer avec précision le contour.

**M. Jean-Michel Clément.** Je pense notamment au cas d'une ligne à grande vitesse traversant plusieurs départements : dans chacun des départements, les procédures ne suivent ni le même chemin ni le même rythme, ce qui est dommageable. Il conviendrait d'améliorer le système.

**M. le rapporteur.** Cet article ne concerne que la responsabilité de la direction des opérations de secours en cas d'accident.

**M. Pascal Terrasse.** N'oublions pas que certains tunnels relèvent de l'État à 90 % – les tunnels de plus de trois kilomètres, dans la loi relative aux tunnels adoptée à la suite de l'accident de tunnel du Mont-Blanc – et d'autres qui relèvent d'une compétence départementale, voire communale. Les pouvoirs de police s'exerceront-ils autant sur des ouvrages relevant du département que sur ceux qui relèvent de l'État ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 45* clarifie les dispositions applicables au président et au bureau des établissements publics de coopération intercommunale.

**M. le rapporteur.** C'est un article de coordination avec les dispositions qui sont applicables aux maires et aux adjoints d'une commune ainsi qu'aux membres du conseil municipal.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 46* proroge le mandat des délégués des communes à un établissement public de coopération intercommunale dans le cas où le conseil municipal doit être renouvelé.

**M. le rapporteur.** Cet article n'appelle aucun commentaire particulier.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 47* proroge, quant à lui, le mandat des délégués en cas de transformation d'un syndicat de communes en communauté d'agglomération ou en communauté de communes, et cela pour un mois.

**M. Pascal Terrasse.** Un mois, c'est un peu juste.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le délai pourra être revu la semaine prochaine.

**M. le rapporteur.** Je n'y suis pas opposé.

*L'article 48* dispose que, lorsqu'un établissement de crédit est informé du décès d'un de ses clients, il doit lui-même en informer les organismes sociaux prestataires.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** C'est un vrai problème puisque, dans les conseils généraux une personne est chargée de lire tous les matins les avis de décès dans le journal pour enregistrer le nom des personnes décédées pour le service de l'allocation personnalisée d'autonomie – il en est de même dans les maisons départementales des personnes handicapées. En effet, si les services de prestation n'ont pas connaissance à temps d'un décès, ils continuent de verser indûment des sommes qu'ils devront recouvrer au terme d'une lourde procédure administrative. Or, la banque, qui est avertie rapidement du décès d'un client, est le seul organisme qui connaît l'ensemble des prestations dont celui-ci bénéficiait.

Le Gouvernement travaille dans le même sens, en vue de dématérialiser l'information. C'est la raison pour laquelle il se prépare à donner accès au répertoire national de l'INSEE des personnes décédées, à tous les organismes sociaux – mais comment y retrouver, par exemple, une bénéficiaire du régime social des indépendants ?

Nous ouvrons avec cet article un vrai débat de gestion administrative. Il apporte à l'heure actuelle la solution la plus efficace.

**M. Jean-Michel Clément.** Vous ouvrez également un marché car cette disposition entrera dans les prestations facturées par les organismes bancaires.

**M. le rapporteur.** N'oublions pas que les personnes qui ont reçu indûment un an ou un an et demi de prestations sont souvent en difficulté pour les rembourser. Si elles sont de bonne foi, aucune pénalité ne leur est appliquée et des délais leur sont accordés, ce qui n'est pas le cas si elles sont de mauvaise foi. Ce service se révélera très utile, même s'il coûte quelques dizaines d'euros.

**M. Pascal Terrasse.** C'est assurément une bonne mesure. Toutefois, dans 80 % des cas, il est remis par les pompes funèbres aux familles un fascicule avec des pré-imprimés à envoyer aux caisses de retraites – les familles ont pour obligation de le faire. Ne serait-il pas dès lors préférable de rendre obligatoire pour les familles le devoir d'informer également les prestataires sociaux et de prévoir à cette fin, dans ce fascicule, des pré-imprimés en direction des organismes concernés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ? Du reste, c'est, dans la plupart des cas, le liquidateur de la succession qui s'en occupe, à savoir le notaire.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Souvent les enfants ignorent la caisse de retraite complémentaire ou la mutuelle de leurs parents décédés. Quant aux notaires, ils mettront plusieurs mois à informer les organismes concernés.

**M. Sébastien Huyghe.** D'autant que la plupart du temps, ces versements indus concernent des défunts dont les revenus étaient peu importants : leur succession ne passe pas par le notaire car elle n'est pas soumise à une obligation de déclaration.

**M. le rapporteur.** Sans constituer la réponse absolue, cet article permettra d'éviter des difficultés supplémentaires aux familles.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 49* concerne la conservation des archives anciennes par les communes de moins de 2 000 habitants.

**M. le rapporteur.** Il s'agit de rendre plus aisé le dispositif permettant aux communes de moins de 2 000 habitants de conserver leurs archives.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 50* étend les critères de compétence de la juridiction française en cas d'infractions commises hors du territoire de la République à bord ou à l'encontre d'un aéronef.

**M. le rapporteur.** Cet article ajoute deux critères : le lieu du décollage et la destination de l'aéronef.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 51* concerne le champ des actions de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé pour lesquelles elle perçoit une taxe et prévoit l'exigibilité immédiate de celle-ci.

**M. le rapporteur.** Je n'ai pas de commentaire particulier à ajouter.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 52* étend les dispositions de l'article L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale au travail dissimulé par dissimulation d'activité.

**M. le rapporteur.** Je propose que cet article soit retiré puisque la disposition a été inscrite dans le cadre du PLFSS.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** *L'article 53* comporte des mesures de coordination avec la suppression des directions régionales des affaires sanitaires et sociales.

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'une correction de forme visant à modifier les dispositions législatives du code de la sécurité sociale faisant référence aux directions régionales des affaires sanitaires et sociales, qui seront supprimées le 1<sup>er</sup> janvier 2010 en application de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, relative aux patients, à la santé et aux territoires.

**M. Pascal Terrasse.** De nombreux articles de loi du code des affaires sociales, du code de la famille ou du code de l'action sociale font référence aux DRASS. Comment modifier l'ensemble de ces articles de loi ? Est-il possible de le faire au moyen d'un seul acte législatif, visant à substituer dans tous les textes concernés les mots « agences régionales de santé » aux mots « directions régionales des affaires sanitaires et sociales » ?

**M. le rapporteur.** Ce n'est possible. Il faudra le faire texte par texte. N'oublions pas non plus qu'une grande partie de ces dispositions sont d'ordre réglementaire. La même question se pose à propos de textes faisant encore référence à la peine de mort ou au bannissement.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il en a été de même lors de la suppression des chambres d'accusation. C'est pourquoi la commission des lois refuse quand elle le peut que des noms d'organismes soient inscrits dans la loi.

*L'article 54* vise les obligations des personnes morales en matière de lutte contre le travail dissimulé à l'égard de leur cocontractant.

**M. le rapporteur.** Le code du travail prévoit que pour tout contrat d'un montant supérieur à 3 000 euros, le donneur d'ordre doit se faire communiquer par les entreprises tous les six mois les pièces qui justifient de leur immatriculation à l'Urssaf ainsi qu'une déclaration sur l'honneur attestant qu'elles n'ont pas recours au travail dissimulé.

Or, la transmission de déclarations sur l'honneur n'est pas un moyen très efficace pour dissuader le co-contractant de recourir au travail au noir. De plus, ces mesures génèrent des formalités administratives lourdes et nombreuses.

Cet article vise donc à substituer à ces formalités peu opérantes un engagement souscrit dans le contrat lui-même, avec, en cas de violation, des pénalités infligées au co-contractant.

**M. Jean-Michel Clément.** Cet article oscille entre des dispositions contractuelles et des dispositions quasiment d'ordre public. En effet, la sanction ne sera pas automatique puisqu'elle devra être contractualisée, l'alinéa 5 précisant que « le donneur d'ordre peut appliquer des pénalités ».

Ne faudrait-il pas rendre les pénalités mécaniques pour rendre la disposition vraiment efficace, alors que l'article laisse aux parties contractantes le soin d'inscrire cette disposition dans le contrat ?

**M. le rapporteur.** Si la clause ne figure pas dans le contrat, le co-contractant encourt tout de même les pénalités en faveur de l'Urssaf, voire une sanction pénale pour travail dissimulé, puisque c'est le droit commun qui s'applique alors.

Cet article supprime des formalités lourdes en les remplaçant par une clause prévoyant, dans les cahiers des clauses administratives générales, les sanctions appliquées en cas de travail dissimulé.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le système actuel est aussi dépensier en papier que peu efficace. De plus, l'outil actuellement à la disposition du donneur d'ordre est contreproductif puisque l'annulation d'un marché retarde l'opération prévue. La sanction pécuniaire me paraît meilleure que l'arme de l'annulation qui se retourne en premier lieu contre celui qui l'utilise.

\*

\* \*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Ce matin, nous avons interrompu la présentation des articles de la proposition de loi avant l'article 55. Cet après-midi, notre Commission a le plaisir d'accueillir M. Olivier Carré, rapporteur pour avis de la Commission des finances.

Je rappelle que la Commission des finances s'est saisie des articles 55 à 57 de la proposition de loi.

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** *L'article 55* a pour objet d'assurer la mise en conformité des règles de TVA applicables aux opérations immobilières avec la directive européenne n° 2006/112 du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, et de simplifier ces règles.

Il rénove en profondeur un régime en vigueur depuis quarante ans, qui reposait sur deux logiques fiscales différentes : celle portant sur les mutations et celle portant sur la valeur ajoutée.

Les règles applicables aux opérations immobilières datent, pour l'essentiel, de la loi du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière. Cet ensemble de règles, qui constituent un régime particulier antérieur aux directives d'harmonisation européenne de la TVA, s'écarte sur certains points du cadre défini par ces textes et présente de sérieuses difficultés d'application.

Les deux logiques doivent aujourd'hui être mieux articulées, afin de clarifier les dispositions applicables et d'accroître la sécurité juridique des différents acteurs. L'article 55 de la proposition de loi tend à faire changer notre dispositif fiscal de point de vue, en passant du point de vue de l'acquéreur à celui du vendeur, suivant le principe de l'« inversion du redevable ».

**M. Olivier Carré, rapporteur pour avis de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.** Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir adapté l'ordre du jour des travaux de votre Commission afin de me permettre de présenter l'avis de la Commission des

finances. S'agissant d'un texte lourd et parfois compliqué, il était important que cette discussion ait lieu.

L'article 55 permet de revenir à une logique économique simple : celui qui produit la valeur ajoutée est celui qui doit s'acquitter de la TVA. Jusqu'à présent, la TVA immobilière était versée par l'acquéreur, ce qui était anormal. Au final, c'est bien le consommateur, c'est-à-dire l'acquéreur du bien, qui paiera la taxe, mais il n'aura pas à accomplir les formalités fiscales, d'autant que le paiement de la TVA sur le bien final est susceptible de donner droit à des dégrèvements de TVA sur tout ce qui a permis de produire celui-ci.

Il existe historiquement plusieurs régimes, dont l'enchevêtrement est extrême, ce qui peut offrir des possibilités d'évasion fiscale. La situation actuelle est très instable et, qui plus est, elle ne répond pas à la demande d'harmonisation des systèmes de TVA à l'échelle européenne formulée par la directive de 2006.

L'article 55 introduit donc plus qu'une simplification fiscale. C'est pourquoi la Commission des finances a adopté l'amendement CL 392, visant à intituler la section 6 : « Dispositions de mise en conformité du droit français avec le droit européen et de simplification en matière fiscale ».

Les investigations que nous avons menées ont montré – malgré des délais resserrés – que les effets de cet article seraient neutres du point de vue économique, en partie parce qu'il comporte des dispositions importantes sur les livraisons à soi-même et d'autres usages actuels, concernant notamment les opérations de logement social. Ce matin, la Fédération des promoteurs – les premiers concernés – s'y est déclarée globalement favorable, estimant que cela simplifiera les choses et renforcera la sécurité juridique. Certes, le dispositif retenu aura des effets sur leur trésorerie dans la mesure où le producteur du logement devra verser la TVA avant même que le logement n'ait été vendu, mais il était anormal que les finances publiques en subissent les conséquences.

**M. Jean-Michel Clément.** Ceux qui ont pratiqué le droit fiscal savent que la fiscalité immobilière est particulièrement complexe. D'ailleurs, les contentieux les plus nombreux portent sur cette matière, et ce d'autant plus que la plupart des opérations immobilières font l'objet d'un contrôle fiscal systématique, ce qui conduit les opérateurs immobiliers à fragmenter, au moyen de structures juridiques adaptées, les opérations immobilières.

L'article 55 opère un renversement de perspective, en imputant le versement de la taxe à celui qui livre le bâtiment. Il s'agit d'une innovation importante, et il me semble quelque peu prétentieux que la Commission des lois s'en préoccupe ! M. le rapporteur pour avis estime que cet article est plus qu'une simplification : en effet, c'est une réforme fiscale !

Certes, il était nécessaire de modifier les choses, tant pour rassurer les opérateurs immobiliers que pour renforcer la sécurité juridique des opérations et pour éviter de laisser sans cesse planer la menace de contrôles fiscaux, pouvant

remettre en cause l'équilibre financier des projets. Toutefois, bien que, dans ma vie professionnelle, j'aie pratiqué cette matière, je suis incapable de dire si le texte proposé répond aux objectifs qu'il se donne. C'est pourquoi nous avons déposé l'amendement CL 52, visant à supprimer l'article 55 : il nous semble que de telles dispositions auraient davantage leur place dans une loi de finances.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous avons eu ce débat hier en Commission des finances, le groupe socialiste ayant fait la même remarque.

Vous avez raison, il ne s'agit pas d'une simplification, mais d'une réécriture du droit – et, comme pour toute « loi dans la loi », l'affaire est délicate. Cependant, il ne s'agit pas d'une « réforme ». En effet, il y aura toujours deux acquittements : d'une part, les droits de mutation, qui, bien qu'allégés, ne sont pas touchés ; d'autre part, la taxe sur la valeur ajoutée, dont on remet en ordre la chaîne de paiement, à la suite de décisions juridictionnelles, d'une injonction européenne, ainsi que de certains cas d'évasion fiscale.

Ces dispositions auraient pu être insérées dans une loi de finances, mais elles ont également leur place dans cette proposition de loi, puisqu'elles aboutissent, de fait, à une simplification : d'après le tableau comparatif que nous avons réalisé, le nouveau dispositif permettra de ramener le nombre de situations différentes d'une trentaine à huit ou neuf, suivant que le vendeur et l'acquéreur sont assujettis ou non à la TVA.

Globalement, ces dispositions n'auront de conséquence ni sur l'économie ni sur le budget de l'État, puisque ce seront toujours les mêmes qui devront payer, qui produiront de la valeur ajoutée et qui s'acquitteront des taxes.

Enfin, rappelons que le code général des impôts est composé de sédiments successifs, ce qui justifie les références à des dizaines d'articles. J'admets cependant ne pas avoir vérifié toutes les concordances, en en laissant le soin au rapporteur au fond.

Il ne s'agit donc pas d'une réforme fiscale – qu'il faudra peut-être engager, mais c'est un autre sujet ! Si l'article 55 avait suivi une logique proprement fiscale, en modifiant l'assiette, le taux ou la qualité des redevables, l'avis de la Commission des finances eût été plus réservé.

**M. le rapporteur.** *L'article 56* vise à assouplir les modalités de l'option pour la taxation à la TVA des services bancaires ou financiers et à assouplir les procédures existantes.

En l'état actuel du droit, l'option est exercée pour une période de cinq ans et se renouvelle par tacite reconduction. Sa dénonciation ne peut être effectuée qu'à l'issue de chaque période. En cas de remboursement de crédit de TVA, l'option est reconduite de plein droit pour une nouvelle période de cinq années.

L'article 56 prévoit qu'une fois exercée, l'option continue de s'appliquer pour une durée de cinq années, dont celle au cours de laquelle elle a été exercée, soit un minimum de quatre ans et un mois. Au-delà de ce délai, elle pourra être dénoncée à tout moment. Par ailleurs, l'octroi d'un remboursement de crédit de TVA à l'entreprise ayant opté sera sans incidence sur le régime de l'option.

**M. le rapporteur pour avis.** La Commission des finances est favorable à cet article. Dans la mesure où il modifie la durée de l'option, il aura une incidence sur les calculs des acteurs économiques, mais il introduit une simplification administrative salubre. Par ailleurs, on nous a assuré qu'il n'aurait pas de conséquences significatives pour l'État.

**M. le rapporteur.** *L'article 57* tend à simplifier le régime actuel dit des « entrepôts fiscaux », en supprimant trois catégories d'entrepôt – l'entrepôt national d'exportation, l'entrepôt national d'importation et le perfectionnement actif national – pour les remplacer par un régime fiscal unique offrant aux utilisateurs les mêmes fonctionnalités, avec une plus grande souplesse d'utilisation.

Cette modification doit permettre, d'une part, de réduire de manière notable les formalités de gestion et les obligations déclaratives liées au fonctionnement actuel des entrepôts fiscaux et, d'autre part, de rendre ce dispositif applicable à de nouvelles fonctionnalités.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis très favorable à cet article : on améliore la compétitivité de la France et l'on se met en conformité avec les dispositifs européens les plus performants.

\*

\* \*

**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. À 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 bénéficiaires. 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. À 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. À 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'État. 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'État n'a rien dit. Les seuls points qui peuvent manquer sont ses avis sur des dispositions retirées.

**M. Jean-Michel Clément.** À 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. *À 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 rencontre 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 commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi au cours de ses séances du mercredi 18 novembre et du mardi 24 novembre 2009.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE PREMIER

#### **Dispositions tendant à améliorer la qualité des normes et des relations des citoyens avec les administrations**

##### *Section 1*

#### **Dispositions applicables aux entreprises et aux particuliers**

##### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales)

#### **Protection des usagers contre des variations anormales de leurs factures d'eau**

Le présent article propose, dans l'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales, d'améliorer la situation des usagers du service de distribution de l'eau qui subissent une hausse de leur consommation facturée due au mauvais fonctionnement du compteur ou bien à une fuite sur leurs canalisations privées.

##### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Le dispositif, qui n'appelle pas d'objection de principe, pourrait être amendé afin de mieux répondre à l'objectif poursuivi.*

*Le projet de texte, dans son premier alinéa, met à la charge du gestionnaire du service de distribution de l'eau une obligation d'informer l'abonné ; il importe de fixer dès ce premier alinéa le seuil, figurant dans le deuxième alinéa, à partir duquel naît cette obligation d'alerte.*

*Il appartient également au gestionnaire du service de l'eau de vérifier que l'augmentation anormale de la consommation n'est pas imputable à un dysfonctionnement du compteur.*

*L'étendue des droits et obligations respectifs de l'abonné et du gestionnaire du service pourrait aussi être précisée. D'une part, le bénéfice de l'écrêtement de la redevance prévu au deuxième alinéa du III bis pourrait être acquis, dès lors que la condition relative au volume d'eau consommée est remplie, sans qu'une enquête soit mise à la charge du gestionnaire du service de l'eau. D'autre part, le bénéfice de cet écrêtement devrait cesser dans un délai déterminé qui pourrait être d'un mois à compter de la réception par l'abonné de l'information mentionnée au premier alinéa du présent III bis. »*

La partie privative du réseau de canalisation relève de l'abonné, qui doit prendre en charge l'entretien – et donc les réparations – de celui-ci. Cependant, il arrive très fréquemment que des fuites d'eau, même importantes, puissent ne pas être détectées : c'est par exemple le cas s'il s'agit d'une canalisation souterraine ou bien dans une cave. Dans ce cas, l'abonné n'a bien souvent connaissance de l'existence de la fuite que lorsqu'il reçoit la facture du service de distribution de

l'eau, qui est encore très fréquemment annuelle. En effet, le particulier ne dispose pas des moyens techniques pour contrôler l'état de son réseau de canalisation privatif.

Des personnes aux revenus modestes peuvent ainsi être redevables de quantités importantes d'eau qu'elles n'ont, en réalité, pas consommées.

De même, il peut arriver que le compteur – qui est la propriété du distributeur d'eau – fonctionne mal et indique un niveau de consommation sans rapport avec la consommation réelle. Il importe, dans ce cas, que l'utilisateur puisse demander au distributeur d'eau de procéder à la vérification du compteur.

Le présent article tend donc à faire peser sur le distributeur d'eau :

— une obligation d'informer l'utilisateur en cas de consommation anormale, entendue comme le double de la consommation habituelle ;

— une obligation de prouver que le compteur fonctionne correctement.

Parallèlement, l'utilisateur pourra ne pas payer la partie de la consommation qui excède le double de sa consommation habituelle, s'il fournit, dans un délai d'un mois après l'information du distributeur d'eau, un document indiquant qu'il a fait procéder à la réparation de sa canalisation.

### **1. L'obligation d'informer l'utilisateur**

Dans le texte initial, il était prévu que dès que le service d'eau potable constate une augmentation anormale du volume d'eau consommé par l'occupant d'un local d'habitation susceptible d'être causée par la fuite d'une canalisation, « *il en informe sans délai l'abonné* ».

La rédaction du présent article, issue d'un amendement de votre rapporteur, précise le niveau à partir duquel le service doit effectuer cette information dès le premier alinéa du dispositif, pour plus de clarté.

Le service doit procéder à cette information si le volume d'eau consommé depuis le dernier relevé excède le double du volume d'eau moyen consommé par l'abonné ou par un ou plusieurs abonnés ayant occupé le local d'habitation pendant une période équivalente au cours des trois années précédentes ou, à défaut, le volume d'eau moyen consommé dans la zone géographique de l'abonné dans des locaux d'habitation de taille et de caractéristiques comparables.

Cette rédaction, qui prévoit de lier sur trois ans la référence pour déterminer le caractère anormal de la consommation d'eau permet notamment d'éviter que le dispositif ne soit déclenché dans le cas d'une résidence secondaire occupée quelques semaines dans l'année. De même, l'ampleur de la hausse, permet d'éviter que le dispositif ne soit déclenché en cas de changement dans la composition de la famille (arrivée d'enfants, pas exemple).

Votre rapporteur s'est interrogé sur les conséquences d'un défaut d'information de l'utilisateur par le service de l'eau en cas de consommation anormale. **Il apparaît que si le service de l'eau facture une consommation supérieure au double de la consommation consommée, sans avoir auparavant alerté l'utilisateur, ce dernier sera en droit de n'acquitter sa facture qu'à hauteur du double de sa consommation habituelle.**

## **2 La preuve de la fuite**

Le texte initial de la proposition de loi prévoyait que, suite à l'information de l'utilisateur, le service de l'eau devait diligenter une enquête pour prouver que la hausse n'était pas due à une fuite, pour que l'utilisateur doive payer l'intégralité de sa facture. Ce régime de **preuve négative** est apparu trop complexe, de même que le mécanisme lui-même, l'enquête se déroulant sur la propriété privée de l'utilisateur.

C'est pourquoi la commission a adopté l'amendement de votre rapporteur pour préciser qu'une fois l'utilisateur alerté, **celui-ci disposait d'un mois pour faire réparer une fuite sur ses canalisations.**

**Dans ce cas, et sur présentation de la facture du plombier, l'utilisateur ne sera redevable que du double de sa consommation habituelle.**

Si l'utilisateur n'est pas en mesure de prouver que la hausse de sa consommation est due à une fuite, **alors, il devra – comme aujourd'hui – acquitter la totalité de sa facture.**

Dans le premier cas, le gestionnaire supportera le coût de la fourniture d'eau excédant le double de la consommation moyenne de l'abonné. Mais cette charge supplémentaire ne devrait pas créer une inégalité excessive entre les cocontractants. Il s'agit seulement d'un dispositif de lissage des factures anormales ; l'abonné reste redevable du double des factures moyennes antérieures.

**En outre, l'avantage que le présent article offre à l'utilisateur ne devrait jouer qu'une seule fois.**

## **3. L'obligation de vérifier le compteur**

L'abonné n'est tenu, dans le délai d'un mois après l'information prévue à l'alinéa précédent, au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne, que si le service d'eau potable établit que cette augmentation n'est pas imputable à un défaut de fonctionnement du compteur.

Cette vérification du compteur sera encadrée :

— elle devra être explicitement demandée par l'utilisateur ;

— cette demande devra être formée par l'utilisateur, pour permettre au distributeur d'eau de procéder à la vérification dans le délai d'un mois à compter de ce même point de départ.

Globalement, le présent dispositif répond à un objectif d'intérêt général qui consiste à protéger les usagers contre des anomalies de leurs factures. Compte tenu de l'encadrement du dispositif, celui-ci ne semble pas porter une atteinte excessive à la liberté contractuelle et ni créer une perte de recettes trop importante pour le gestionnaire du service.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 156 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement, qui réécrit entièrement l'article 1<sup>er</sup>, prévoit d'abord que « l'abonné ne sera pas tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne, s'il présente au service d'eau potable, dans le délai d'un mois à compter de l'information prévue à l'alinéa précédent, une attestation d'une entreprise de plomberie indiquant qu'il a fait procéder à la réparation d'une fuite sur ses canalisations. »

Dans le même délai d'un mois, l'abonné pourra aussi demander au service d'exploitation de l'eau potable la vérification du compteur. Ce n'est qu'après avoir apporté la preuve que la surconsommation n'est pas imputable à un mauvais fonctionnement de celui-ci que ce service pourra éventuellement facturer l'intégralité de la consommation.

Autrement dit, deux dispositifs sont prévus. Le premier autorise tout abonné à demander la vérification du compteur d'eau, afin de s'assurer que la surconsommation n'a pas pour origine le mauvais fonctionnement du compteur – la surconsommation est définie par une consommation double de la consommation habituelle pendant les trois années précédentes. Le second lui permet de ne pas payer plus du double de la consommation s'il apporte la preuve qu'il a procédé aux réparations des fuites de son réseau privé.

**M. Michel Hunault.** Monsieur le rapporteur, le service de distribution d'eau peut prendre deux formes juridiques, la régie directe, gérée par les communes, et la concession. Votre amendement vaut-il pour les deux ?

**M. le rapporteur.** Bien sûr. Il s'applique à la distribution publique comme à la distribution privée.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 156.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est **ainsi rédigé**.*

## Article 2

(art. 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000)

### **Échanges des données entre administrations et opposabilité à l'administration du dispositif par l'utilisateur**

Le présent article vise à faciliter le traitement des demandes présentées par les usagers par les autorités administratives, d'une part, en autorisant les autorités administratives à échanger entre elles toutes informations, données ou pièces justificatives nécessaires au traitement de la demande, et, d'autre part, en permettant à un usager ayant déjà produit une pièce justificative auprès d'une autorité administrative de ne pas être tenu de produire des informations ou données qu'il a déjà produites auprès de la même autorité ou d'une autre autorité administrative participant au même système d'échange de données.

Le présent article vise, à la fois, à alléger la charge des formalités imposées aux usagers et à lutter contre la fraude en sécurisant la production et la transmission des pièces justificatives.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« 1° La généralisation des échanges de données entre administrations sous forme dématérialisée, pour traiter les demandes des usagers, dont le principe est prévu par cet article, implique que soient engagés rapidement, au niveau interministériel, les travaux permettant aux différentes autorités administratives d'apprécier les conséquences en résultant en ce qui concerne la gestion des procédures, la conservation des données et la sécurité des échanges et que soient entrepris simultanément les travaux préparatoires nécessaires sur les plans administratif, financier et technique.*

*Sur le fond et sans que soit remise en cause l'ambition de la proposition de loi, la rédaction de l'article pourrait être précisée de façon à caractériser les systèmes d'échanges de données concernés, les responsabilités respectives des autorités administratives impliquées dans les différentes procédures et les délais de conservation des données et des informations. À cet effet, il pourrait être envisagé de définir comme suit le cadre juridique général de ces échanges de données :*

« I.- Les autorités administratives échangent entre elles toutes informations ou données nécessaires pour traiter les demandes présentées par un usager. Une autorité administrative chargée d'instruire la demande présentée par un usager fait connaître à celui-ci les informations ou données qui sont nécessaires à l'instruction de sa demande et, parmi celles-ci, celles qu'elle se procure directement auprès d'autres autorités administratives dont elles émanent ou qui les détiennent en vertu de leur mission.

L'utilisateur est informé du droit d'accès et de rectification dont il dispose sur ces informations ou données.

Les échanges de données ou d'informations entre autorités administratives s'effectuent dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui fixe les domaines et procédures concernés par les échanges de données, la liste des autorités administratives auprès desquelles la demande de communication s'effectue en fonction du type d'informations ou de données ainsi que les critères de sécurité et de confidentialité permettant de garantir la qualité et la fiabilité des échanges. Ce décret détermine également les informations ou données qui en raison de leur nature, notamment parce qu'elles touchent au secret médical ou au secret de la défense nationale, ne peuvent faire l'objet de cette communication directe.

II.- Un usager présentant une demande dans le cadre d'une procédure entrant dans le champ du troisième alinéa du I ne peut être tenu de produire des informations ou données qu'il a déjà produites auprès de la même autorité ou d'une autre autorité administrative participant au même système d'échange de données. Il informe par tout moyen l'autorité administrative du lieu et de la période de la première production de ces informations ou données. Le délai de conservation des informations et données applicable à chaque système d'échange est fixé par décret en Conseil d'État.

III.- Lorsque les informations ou données nécessaires pour traiter la demande ne peuvent être obtenues directement auprès d'une autre autorité administrative dans les conditions prévues au I ou au II du présent article, l'usager les communique à l'autorité administrative. »

*2° Si la proposition est maintenue dans sa présente rédaction, la lourdeur des travaux nécessaires à cette phase préalable justifierait que la date d'entrée en vigueur du dispositif, prévue le 1er juillet 2011, soit repoussée à une date ultérieure, un délai supplémentaire de deux à trois années étant de nature à garantir une mise en œuvre du nouveau dispositif dans de meilleures conditions et en cohérence avec l'application du référentiel général de sécurité et du référentiel général d'interopérabilité prévus par les articles 9, 11 et 14 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005. »*

Le présent article propose d'insérer un nouvel article 16 A dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, parfois qualifiée de « charte » des relations entre l'administration et les citoyens.

Le dispositif proposé par l'auteur de la proposition de loi se compose de deux paragraphes. Le **I** pose un principe général d'échange d'informations, données ou pièces justificatives entre administrations pour instruire les demandes des usagers et le **II** fixe un principe de dispense de production d'une pièce justificative par l'usager qui l'a déjà produite auprès d'une autre administration dans les dix années précédentes.

Cet article est composé d'un paragraphe prévoyant que ce dispositif entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

## **1. Les échanges d'informations**

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>, le législateur peut prévoir l'échange de données personnelles, si ces fichiers sont soumis aux dispositions protectrices de la liberté individuelle prévue par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (n° 97-389 DC du 22 avril 1997) et si le système est sécurisé de sorte que la sauvegarde du respect de la vie privée est assurée (n° 99-416 DC du 23 juillet 1999), notamment s'il s'agit de données de santé susceptibles de permettre l'identification de ces personnes.

En l'espèce, le dispositif ne s'applique que si le citoyen a fait une **demande** auprès de l'administration. En outre, il est informé du droit d'accès et du droit de rectification dont il dispose. Enfin, un décret en Conseil d'État fixera les modalités des échanges, les domaines dans lesquels les échanges interviennent, les critères de sécurité et de confidentialité nécessaires ainsi que les informations

---

(1) Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999

qui en raison de leur nature ne peuvent faire l'objet de cette communication directe.

Le Conseil d'État fait valoir qu'il conviendrait de prévoir explicitement que le décret en Conseil d'État est pris « *après avis motivé et publié de la CNIL* », bien que les différents systèmes de stockage et d'échanges de données soient soumis à la CNIL. Il a également souhaité que, pour éviter tout risque d'incompétence négative du législateur, il convienne que la loi fixe la liste des informations « *par nature exclues* » ou vise, au moins, les informations couvertes par le secret médical ou par le secret de la Défense nationale.

## **2. L'opposabilité du dispositif par l'utilisateur à l'administration**

Le II du texte initialement proposé prévoyait qu'un usager présentant une demande ne pouvait être tenu de produire un document qu'il avait déjà produit auprès de la même ou d'une autre autorité administrative dans un délai de dix ans suivant la première date de production de ce document. L'utilisateur devait informer par tout moyen l'autorité administrative du lieu et de la période de la première production du document.

Ce texte présentait cinq difficultés :

— La rédaction initialement proposée conduirait à ce que toutes les administrations doivent conserver l'ensemble des pièces qu'elles collectent pendant dix ans, non pas pour leurs propres besoins mais pour le cas où un usager signalerait, dans le cadre d'une demande formée devant une autre administration, qu'il a déjà fourni ce document. Cette mesure pourrait engendrer des coûts de gestion importants pour les administrations – et notamment les petites communes.

— Ce dispositif peut apparaître en contradiction avec les délais de conservation propres à chaque catégorie de documents. Votre rapporteur estime que l'impact du dispositif est très clair : le délai de dix ans ne vaut que dès lors que la durée de validité du document le permet. De même, l'article D. 253-44 du code de la sécurité sociale précise que la conservation des pièces justificatives au format papier s'arrête « *six mois après le délai de prescription* ».

— À l'inverse, le dispositif pourrait être contourné par les administrations qui demanderaient systématiquement des documents très récents – de moins de trois mois par exemple – pour éviter d'avoir à rechercher elle-même l'information.

— Des usagers de bonne foi pourraient penser qu'ils sont dispensés de fournir tout document, alors même que l'administration ne pourrait pas se procurer électroniquement un document. Dans ce cas, l'utilisateur pourrait voir sa demande être indéfiniment incomplète. Il en serait de même si la tierce administration ne transmettait qu'avec un grand retard le document à l'administration chargée d'instruire la demande.

**Le risque serait alors que le citoyen préfère systématiquement fournir toutes les pièces lui-même pour éviter ces écueils.**

— Le dispositif initialement proposé pourrait ne pas atteindre l’objectif de lutte contre la fraude que son auteur entend pourtant lui donner. En effet, rien ne garantirait qu’un document habilement falsifié et remis à une administration qui ne dispose pas des moyens de vérifier l’exactitude des informations, soit ensuite systématiquement appelé à l’appui de diverses demandes auprès d’autres administrations. Il convient donc d’éviter, par exemple, qu’une copie d’un avis d’imposition remis à une mairie puisse ensuite être utilisée pour toutes les autres demandes de la personne concernée.

**Votre rapporteur estime préférable de prévoir que des administrations sont des « référents » dans certains domaines et que les autres administrations peuvent obtenir auprès d’elles l’information utile pour elles.** C’est ainsi que les services fiscaux pourraient être référents en matière de données liées aux revenus ou aux impositions.

**Outre la fiabilité de l’information donnée, un tel dispositif permettrait aussi de mieux garantir le respect de la vie privée des citoyens :** au lieu de fournir une copie de l’ensemble d’un avis d’imposition, l’administration pourrait simplement savoir si la personne est ou non imposable, si seule cette précision est utile, à l’exception des autres éléments figurant dans ce document.

### **3. Le dispositif adopté par la Commission**

Le **premier alinéa du I** prévoit que les échanges entre administrations sont la règle et que l’usager est informé a priori des deux types de données qui serviront à instruire sa demande :

— celles que l’administration se procure directement auprès d’une autre administration ;

— celles que le demandeur doit fournir lui-même.

Le **deuxième alinéa du I** rappelle le principe du droit d’accès et de rectification sur les données qui seront fournies directement par une autre administration.

Le **troisième alinéa du I** fixe l’encadrement des différents systèmes d’échanges dématérialisés qui mettraient en œuvre par domaine les principes qui précèdent. En outre, le **III** institue, à **titre subsidiaire**, l’échange direct entre l’administration et l’usager, ce qui aurait pour effet d’afficher le principe des échanges entre administrations sans consacrer leur caractère systématique.

Le **II** prévoit qu’un usager présentant une demande dans le cadre d’une procédure entrant dans le champ du troisième alinéa du I **ne peut être tenu de produire des informations ou données qu’il a déjà produites auprès de la**

**même autorité ou d'une autre autorité administrative participant au même système d'échange de données.** Il informe par tout moyen l'autorité administrative du lieu et de la période de la première production de ces informations ou données. Le délai de conservation des informations et données applicable à chaque système d'échange est fixé par décret en Conseil d'État.

Ce dispositif ne nécessite plus de faire l'objet d'une entrée en vigueur différée puisqu'il pourra trouver à s'appliquer au fur et à mesure que les systèmes d'échange de données seront mis en place.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 157 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement concerne les échanges entre administrations. Aux termes de son alinéa 2, les échanges entre les administrations sont la règle. L'utilisateur demandeur devra être informé que deux types de données serviront à instruire sa demande, celles que l'administration se procure directement auprès d'une autre administration et celles qu'il doit fournir lui-même. L'administration devra lui indiquer quelles données elle va se procurer auprès d'une autre administration et lesquelles sont exigées de lui.

Le II du nouvel article 16 A proposé pour la loi du 12 avril 2000 prévoit que l'utilisateur qui présente une demande dans le cadre d'une procédure entrant dans le champ du troisième alinéa du I n'est pas tenu de produire auprès d'une autorité des informations ou données qu'il a déjà produites auprès d'elle ou d'une autre autorité administrative participant au même système d'échange de données. Au cas où elles lui seraient demandées, il peut alors refuser de les communiquer et imposer à l'administration de les rechercher elle-même. Cette disposition est une vraie simplification pour la vie quotidienne des Français. L'amendement permet aussi à l'administration d'indiquer clairement au demandeur ce qui relève de l'échange et ce qu'il doit fournir lui-même.

*La Commission adopte l'amendement CL 157.*

*En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé.*

*Les amendements CL 35 de M. Jean-Michel Clément et CL 114 à CL 117 de M. Lionel Tardy deviennent sans objet.*

### Article 3

(art. 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000)

#### **Régularisation d'une demande affectée par un vice de forme**

Le présent article prévoit l'obligation, pour une autorité administrative recevant une demande affectée par un vice de forme susceptible d'être régularisée, d'inviter l'auteur de la demande à la régulariser et de lui indiquer les formalités à respecter, ainsi que les dispositions légales et réglementaires qui les prévoient.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'obligation qui serait faite aux autorités administratives d'inviter l'utilisateur, dont la demande est affectée par un vice de forme ou de procédure, à le régulariser pourrait être complétée par une disposition prévoyant que l'administration fixe un délai pour la régularisation de la demande et précisant les règles de survenance d'une décision implicite de rejet ou d'une décision implicite d'acceptation. En outre, il est suggéré de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de définir les conséquences quant au délai de recours d'une absence de mention, dans la réponse de l'administration, des dispositions législatives et réglementaires instituant les obligations de forme ou de procédure omises par le demandeur. »*

Ainsi, l'administration sera tenue d'aider les citoyens à formuler leurs demandes dans les formes permettant leur examen, ce qui favorisera l'accès au droit de nos concitoyens parfois perdus dans le dédale des normes et des procédures.

L'article 19 de la loi du 12 avril 2000 précitée prévoit que toute demande adressée à une autorité administrative doit faire l'objet d'un accusé de réception. L'article 20 de la même loi prévoit que lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé.

Sur le plan réglementaire, l'article 6 du décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 prévoit que lorsque la demande est incomplète, l'autorité administrative indique au demandeur les pièces manquantes dont la production est indispensable à l'instruction de la demande et celle des pièces rédigées dans une autre langue autre que le français, dont la traduction et, le cas échéant, la légalisation, sont requises.

La disposition proposée par le présent article va plus loin que l'encadrement de l'accusé de réception prévu à l'article 19 précité. En effet, elle prévoit que lorsqu'une demande adressée à une autorité administrative est affectée par un vice de forme ou de procédure faisant obstacle à son examen par le service compétent et que ce vice est susceptible d'être couvert dans les délais légaux, l'autorité est tenue d'inviter l'auteur de la demande à la régulariser. Cette régularisation s'effectue dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. La réponse de l'autorité administrative indique au demandeur les formalités ou les procédures à respecter, ainsi que les dispositions légales et réglementaires qui les prévoient.

Votre rapporteur s'est interrogé sur les **délais applicables** à cette procédure. En effet, lorsque l'administration invite le demandeur à régulariser sa demande, il faut que l'administration fixe un délai à l'usager pour la régularisation de sa demande.

De même, il conviendrait de prévoir, comme dans l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 précitée – qui concerne une demande adressée à l'autorité incompétente – les **règles de survenance d'une décision implicite** qu'elle soit de rejet ou d'acceptation.

Un amendement de votre rapporteur précise que le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée est suspendu pendant le délai imparti pour régulariser. Toutefois la régularisation de la demande avant l'expiration du délai fixé par l'autorité administrative met fin à cette suspension. En l'absence de régularisation dans le délai prescrit, aucune décision implicite d'acceptation n'est susceptible d'intervenir.

Votre rapporteur s'est également interrogé sur les **conséquences d'une omission, par l'administration, d'une information de l'usager**. En effet, il est à craindre que, dans le silence de la loi, le délai de deux mois de survenance d'une décision implicite de rejet ne coure à l'encontre de l'usager et qu'aucune décision implicite d'acceptation ne soit susceptible de survenir. Pour autant, il ne paraît pas opportun de modifier le dispositif sur ce point, notamment pour préserver les droits des tiers.

Enfin, l'administration peut informer l'usager tout en omettant de lui préciser les textes applicables ou les procédures à suivre. Votre rapporteur s'est demandé quel délai de recours s'appliquerait en l'espèce. En effet, dans le cas général, le délai de recours court indéfiniment lorsque l'usager se voit notifier une décision défavorable. Pourtant, dans ce cas, le fait que le recours soit possible sans limitation de durée est protecteur de l'intérêt de l'usager. À l'inverse, avec le présent dispositif, le caractère illimité n'est pas favorable au demandeur. **Il convient donc de prévoir qu'un décret en Conseil d'État fixe le régime du délai de recours.**

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 158 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement précise que le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée est suspendu pendant le délai imparti pour régulariser la demande.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** C'est logique.

**M. le rapporteur.** En effet, mais il convient de le préciser explicitement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 3 ainsi modifié.*

#### *Article 4*

(art. 12, 13 et 40 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977)

### **Coordination en matière de définition de la profession d'architecte et adaptation des sanctions pénales applicables en cas d'usurpation du titre d'architecte**

Le présent article propose deux mesures de coordination en matière de définition de la profession d'architecte et propose de renforcer les sanctions pénales applicables en cas d'usurpation du titre d'architecte.

L'article 9 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture dispose que seules peuvent porter le titre d'architecte les personnes physiques inscrites à un tableau régional d'architectes conformément aux dispositions des articles 10 et 11 de cette même loi.

Son article 10 précise que sont inscrites, sur leur demande, à un tableau régional d'architectes les personnes physiques de nationalité française ou ressortissantes d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui jouissent de leurs droits civils, présentent les garanties de moralité nécessaires et remplissent l'une des conditions suivantes :

— être soit titulaire du diplôme d'État d'architecte ou d'un autre diplôme français d'architecte reconnu par l'État, et titulaire de l'habilitation de l'architecte diplômé d'État à l'exercice de la maîtrise d'œuvre en son nom propre délivrée par l'État, soit titulaire d'un diplôme ou autre titre reconnu par l'État ;

— être titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre délivré par un État tiers, qui a été reconnu dans un État membre ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et qui leur a permis d'exercer légalement la profession dans cet État pendant une période minimale de trois ans, à condition que cette expérience professionnelle soit certifiée par l'État dans lequel elle a été acquise ;

— être reconnue qualifiée par le ministre chargé de la culture, après examen de l'ensemble des connaissances, qualifications et expériences professionnelles pertinentes au regard de celles exigées par les règles en vigueur pour l'accès à l'exercice de cette profession, lorsque le demandeur ne bénéficie pas des diplômes, certificats et autres titres listés dans les annexes V (7 du point 5), et VI de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;

— être reconnue qualifiée par le ministre chargé de la culture sur présentation de références professionnelles établissant que la personne s'est particulièrement distinguée par la qualité de ses réalisations dans le domaine de l'architecture après avis d'une commission nationale.

L'article 10-1 de la même loi ajoute que l'architecte ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui est légalement établi dans l'un de ces États peut exercer la profession d'architecte en France de façon temporaire et occasionnelle sans être inscrit à un tableau régional d'architectes.

Ces dispositions sont issues de l'article 42 de l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette ordonnance, prise en application de l'article 3 de la n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier.

Rappelons d'ailleurs que cette ordonnance n'a pas été ratifiée par le Sénat, dans le cadre de l'examen de la loi du 12 mai 2009. En effet, l'amendement de sa commission des affaires sociales a été rejeté <sup>(1)</sup>.

Le présent article propose de procéder à deux coordinations au sein de la loi du 3 janvier 1977 précitée, que l'ordonnance du 30 mai 2008 n'a pas effectuées.

Le 1<sup>o</sup> du présent article propose ainsi de modifier l'article 12 de la loi du 3 janvier 1977. Cet article prévoit que, pour l'exercice de leurs activités, les architectes peuvent constituer des sociétés civiles ou commerciales entre eux ou avec d'autres personnes physiques ou morales. Ce même article précise que les sociétés d'architecture peuvent grouper des architectes ou des sociétés d'architecture inscrits à différents tableaux régionaux.

Le présent article propose de modifier la référence aux architectes, pour viser les personnes physiques exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1 de la même loi, compte tenu de la modification opérée par l'ordonnance du 30 mai 2008 précitée.

**Le texte initial ne précise pas quelle occurrence du mot : « architectes » est visée** dans le premier alinéa de l'article 12 précité. Un amendement de votre rapporteur le précise donc que seule la première occurrence est visée.

Le 2<sup>o</sup> du présent article procède à cette même coordination à l'article 13 de la loi du 4 janvier 1977 précitée. Cet article prévoit les règles de capital et de composition des sociétés d'architecture.

---

(1) *Journal officiel, compte rendu des débats du Sénat, séance du 25 mars 2009, page 3425.*

Le *a* prévoit que plus de la moitié du capital social et des droits de vote doivent être détenus par « *une ou plusieurs personnes physiques exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1* » et non pas seulement un ou plusieurs architectes personnes physiques.

Le *b* précise qu'un des associés au moins doit être « *une personne physique exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1* » – et non plus un architecte personne physique – détenant 5 % minimum du capital social et des droits de vote qui y sont affectés.

Le *c* dispose que le président du conseil d'administration, le directeur général s'il est unique, la moitié au moins des directeurs généraux, des membres du directoire et des gérants, ainsi que la majorité au moins des membres du conseil d'administration et du conseil de surveillance doivent être « *une personne physique exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1* », et non plus « *architectes* ».

Le 3<sup>o</sup> propose d'harmoniser un *quantum* de peine.

L'article 40 de la loi du 3 janvier 1977 précitée établit une incrimination spécifique d'usurpation du titre d'architecte. Il prévoit ainsi que toute personne qui ne remplit pas les conditions requises par la présente loi et qui porte le titre d'architecte ou d'agréé en architecture ou accompagne ou laisse accompagner son nom ou la raison sociale de la société qu'elle dirige de termes propres à entretenir dans le public la croyance erronée en la qualité d'architecte ou d'agréé en architecture ou de société d'architecture, est punie d'une amende de 2 000 à 40 000 francs <sup>(1)</sup> et d'un emprisonnement de six mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement.

Or, l'article 433-17 du code pénal prévoit que l'usage, sans droit, d'un titre attaché à une profession réglementée par l'autorité publique ou d'un diplôme officiel ou d'une qualité dont les conditions d'attribution sont fixées par l'autorité publique est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Il est suggéré de porter le niveau de la sanction de l'infraction d'usurpation du titre d'architecte au niveau de celle prévue par l'article 433-17 du code pénal.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de suppression CL 36 de M. Jean-Michel Clément.*

---

(1) Taux résultant de la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives.

Elle **adopte** ensuite successivement les amendements de précision CL 159 et CL 160 du rapporteur.

Puis la Commission **adopte** l'article 4 ainsi modifié.

#### Article 5

(art. 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

### **Extension aux bénéficiaires du revenu de solidarité active du préavis de congé au bailleur réduit**

Le présent article propose d'étendre aux bénéficiaires du revenu de solidarité active le préavis de congé au bailleur limité à un mois, au lieu de trois mois.

Le deuxième alinéa du I de l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs a fixé la durée du préavis du locataire donnant congé à son bailleur, à trois mois. Cette durée a été instaurée pour permettre au propriétaire de disposer d'un délai raisonnable afin de rechercher un nouveau locataire et limiter ainsi la vacance du logement.

Cependant, dans un certain nombre limité de cas expressément prévus par la loi, ce délai peut être réduit à un mois pour tenir compte d'événements imprévus ou de situations particulières, notamment lorsque le locataire perçoit le revenu minimum d'insertion (RMI).

Or le revenu minimum d'insertion a été remplacé par le revenu de solidarité active (RSA) depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009 (en métropole, puis progressivement, dans les DOM) et tous les droits annexes connexes devraient être applicables de la même manière au RSA. Ainsi, le locataire bénéficiaire du RSA, alors qu'il recevait auparavant le RMI, doit conserver la possibilité de donner congé au bailleur avec un délai de préavis réduit à un mois.

Il convient de noter que le champ des bénéficiaires du RSA est plus large que celui des bénéficiaires du RMI puisque le RSA continue, pour partie, d'être versé au bénéficiaire qui trouve un emploi et qui bénéficie de la garantie que ses revenus augmentent.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 396 du Gouvernement.*

**M le rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Michel Hunault.** Comme je l'ai dit lors de la discussion générale, cet amendement me semble très éloigné de la simplification et de l'amélioration de la qualité du droit.

Le Gouvernement veut tirer les conséquences dans le domaine des rapports locatifs de la généralisation du revenu de solidarité active. Il est vrai, et nous le constatons dans nos permanences que l'instauration du RSA s'est accompagnée de conséquences pratiques que le législateur n'avait pas imaginées. M. Martin Hirsch a lui-même proposé de revenir sur certaines dispositions, qui relèvent du reste plutôt de la Commission des affaires sociales. Mais s'agissant d'une loi votée depuis moins d'un an, nous pourrions attendre l'évaluation de la loi et de ses conséquences, domaine par domaine.

Mon interrogation ne porte pas sur le fond de la disposition proposée mais sur l'utilisation de cette proposition de loi pour traiter une difficulté d'application ponctuelle. Si nous votons cet amendement, nous serons amenés en séance publique à en examiner d'autres portant également sur l'application de la loi généralisant le RSA. À tout le moins, je souhaiterais que nous entendions l'avis de la commission compétente.

**M. le rapporteur.** Je précise que le présent article a pour objet de faire bénéficier les titulaires du RSA du délai court pour donner congé à leur propriétaire lorsqu'ils sont locataires d'un appartement.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Lorsque le RMI a été transformé en RSA, le législateur a oublié de transposer la disposition sur le délai de préavis plus court. Résultat, tous les titulaires du RSA sont tenus de donner un préavis de trois mois pour quitter leur logement.

Pour résoudre cette difficulté, deux voies sont ouvertes. Le texte initial de la proposition de loi propose d'ouvrir le délai d'un mois à l'ensemble des bénéficiaires du RSA. La voie envisagée par l'amendement du Gouvernement est plus restrictive.

**M. Michel Hunault.** Mon désaccord ne porte pas sur le fond, mais sur la méthode. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 présente bien d'autres insuffisances. Pourquoi ne pas procéder à son évaluation, dans des délais rapides ? Le présent texte est-il vraiment le bon support pour cette mesure ?

**M. le rapporteur.** Il y a urgence ; aujourd'hui, un locataire, bénéficiaire du RSA, qui donne congé peut se trouver cité devant un tribunal d'instance pour payer les deux mois de loyer manquants.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 5 sans modification.*

*Article 5 bis (nouveau)*

(art. 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991)

**Dispense de justification des revenus pour l'accès à l'aide juridictionnelle pour certains bénéficiaires du revenu de solidarité active**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement.

L'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que les personnes bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ou du revenu minimum d'insertion (RMI) sont dispensées de justifier de l'insuffisance de leurs ressources.

Le présent article vise donc à clarifier la situation, au regard de l'aide juridictionnelle, des personnes pour lesquelles le revenu de solidarité active (RSA) s'est substitué au RMI et ou à l'allocation de parent isolé et pour lesquelles le montant total des revenus n'excède pas le montant forfaitaire du RSA.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 402 du Gouvernement portant article additionnel.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement clarifie la situation des titulaires du RSA pour l'attribution de l'aide juridictionnelle. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Article 6*

(art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, art. 19-2 [nouveau] et 20-1 [nouveau] de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et art. 23 de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000)

**Recours administratif préalable obligatoire (RAPO)**

Le présent article propose d'étendre la procédure des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) dans le domaine de la fonction publique. Cet article s'inspire d'une étude récente du conseil d'État<sup>(1)</sup>, qui a souligné l'intérêt des RAPO en termes de règlement des différends opposant un citoyen à une autorité administrative.

---

(1) Conseil d'État, Les recours administratifs préalables obligatoires, étude adoptée par l'Assemblée générale du conseil d'État le 29 mai 2008, La documentation française, 233 pages.

## **1. Les recours administratifs préalables obligatoires sont particulièrement utiles**

Les recours administratifs préalables obligatoires constituent, pour le citoyen, un moyen simple, peu coûteux et rapide d'obtenir la réformation d'une décision avec des chances raisonnables de succès ou, à défaut, une meilleure explication de celle-ci.

Ils permettent, pour l'administration, le réexamen effectif de ses décisions, la correction des éventuelles malfaçons et l'harmonisation de ses pratiques par une meilleure connaissance des réactions des citoyens. En outre, ces recours favorisent la prévention et la diminution du contentieux.

L'étude du Conseil d'État précitée dresse l'état des lieux des procédures de recours administratifs préalables obligatoires existantes. Il en a ainsi dénombré près de 140. Leur champ d'application concerne notamment les impôts et créances publiques, les élections administratives, les élections ordinaires, l'enseignement, les décisions des fédérations sportives, les refus de visa d'entrée en France.

Même s'il existe des principes communs, un grand nombre de ces recours administratifs préalables obligatoires répondent à des règles et des procédures propres pour chacun d'eux. L'étude montre l'hétérogénéité des recours administratifs préalables obligatoires, illustrée par l'écart entre le nombre de recours des effectifs de marins, pour lesquels la Commission de recours des effectifs de marins des navires de pêche ne se réunit qu'une ou deux fois par an et les recours en matière de recouvrement de l'impôt sur le revenu portent chaque année sur plusieurs millions de contestations.

L'étude du Conseil d'État préconise une modification de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, afin de renforcer les obligations pesant sur l'administration quant à l'information des requérants sur les voies et délais de recours.

## **2. Le dispositif proposé**

Le **I** du présent article propose de modifier l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, qui prévoit que les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent notamment être motivées les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police, infligent une sanction, subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions, retirent ou abrogent une décision créatrice de droits, opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance, refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ou refusent une autorisation.

Le présent article tend à inclure dans cette liste de décisions à motiver les décisions qui rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.

Cette précision est bienvenue. Le Conseil d'État observe<sup>(1)</sup> que les décisions prises sur les recours administratifs préalables obligatoires ne sont pas soumises à un principe général de motivation obligatoire. Cette solution découle de la règle s'appliquant aux décisions rendues sur recours administratif<sup>(2)</sup>.

Cela dit, il existe deux cas de figure dans lesquels la motivation de la décision est obligatoire. C'est le cas, d'une part, lorsque la décision est rendue par un organisme collégial, la motivation est en principe obligatoire<sup>(3)</sup>, et, d'autre part, lorsque les textes instituant les procédures de recours administratifs préalables obligatoires soumettent souvent les décisions prises sur recours à l'obligation de motivation. C'est le cas en matière de contentieux fiscal d'assiette, par exemple.

En outre, la motivation de la décision est également obligatoire en matière de remembrement rural<sup>(4)</sup>. De même, l'application de la rédaction actuelle de l'article 11 de la loi du 11 juillet 1979 précitée, implique, s'agissant des recours gracieux de droit commun, que si la décision initiale est motivée en la forme conformément aux dispositions de la loi précitée, la décision prise sur recours n'a pas nécessairement à l'être<sup>(5)</sup>.

Cependant, la circulaire du Premier ministre du 31 août 1979 précise que *« la loi ne fait pas un sort spécial aux réponses à des recours administratifs. Les décisions prises sur recours gracieux ou hiérarchique ne sont obligatoirement motivées que dans la mesure où la décision initiale doit l'être elle-même »*.

Le présent article vient préciser que, dans tous les cas de figure, la motivation des décisions qui rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux est obligatoire.

Le **II** du présent article propose de modifier la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations pour mieux encadrer les voies et délais de recours.

Le **I° du II** propose de créer un article 19-2 dans la loi du 12 avril 2000 précitée pour préciser que lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif, cette décision est notifiée avec l'indication de cette obligation ainsi que des voies et délais selon lesquels ce recours peut être exercé. Il est également

---

(1) *ibid*, page 69.

(2) CE, 23 mai 1947, *Couty*.

(3) CE, *Assemblée*, 27 novembre 1970, *Agence maritime Marseille Fret*.

(4) CE, *section*, 27 janvier 1950, *Billard*.

(5) CE, 8 décembre 2000, *Parti nationaliste basque*.

précisé que l'autorité administrative statuera sur le fondement de la situation de fait et de droit à la date de sa décision.

Ce dispositif, qui s'inspire de la proposition n° 14 <sup>(1)</sup> de l'étude du Conseil d'État conduit donc l'administration à mentionner, lors de la notification de sa décision :

— le caractère obligatoire du recours administratif préalable, lorsqu'un tel recours est prévu ;

— les voies et délais selon lesquels ce recours préalable obligatoire peut être exercé ;

— que l'autorité administrative statuera sur le fondement de la situation de fait et de droit à la date de sa décision.

La rédaction proposée n'indique pas les conséquences qui s'attachent à la méconnaissance de l'obligation qu'elle prévoit. A priori, la disposition aura la même portée que l'article R. 421-5 du code de justice administrative, qui précise que les délais de recours ne sont pas opposables s'ils n'ont pas été mentionnés, de même que les voies de recours, dans la notification de la décision. La jurisprudence indique en effet que la circonstance que l'existence et le caractère obligatoire d'un recours administratif obligatoire n'ont pas été indiqués dans la notification d'une décision administrative empêche que cette notification fasse courir le délai, mais est sans incidence sur l'irrecevabilité de la demande directement présentée contre cette décision au tribunal <sup>(2)</sup>.

On peut même se demander si la proposition ne devrait pas être plus ambitieuse et prévoir que l'obligation d'exercer un RAPO n'est pas opposable si elle n'a pas été régulièrement notifiée. En effet, il peut sembler choquant, dans certains cas, d'opposer une irrecevabilité tirée du défaut d'exercice d'un RAPO alors que le requérant n'a pas été avisé de cette obligation par la notification de la décision litigieuse et qu'il est parfois difficile d'identifier l'existence même d'une telle obligation, lorsque les textes sont équivoques (le défaut de notification empêche seulement le délai de recours de courir ; au vu de la décision d'irrecevabilité, le requérant peut donc reprendre la procédure en saisissant l'autorité administrative du recours préalable obligatoire).

S'agissant de la mention selon laquelle « *l'autorité administrative statuera sur le fondement de la situation de fait et de droit à la date de sa décision* », la Chancellerie a appelé votre rapporteur à la prudence. En effet, l'étude du Conseil d'État préconise de considérer cette règle comme un principe appelant certaines exceptions, du fait de l'insécurité juridique qu'elle peut générer. Par exemple, la modification du droit applicable peut conduire l'autorité hiérarchique à prendre une décision défavorable, alors que l'autorité initiale aurait dû prendre une

---

(1) *Ibid*, pages 60 et 61.

(2) CE, 1<sup>er</sup> avril 1992, *Abit et CE*, 26 février 2003, *Davèze*.

décision favorable. Dès lors, il peut paraître dangereux de prévoir cette règle de façon aussi absolue.

La Chancellerie estime préférable :

— de fixer le principe en réservant la possibilité de dispositions législatives ou réglementaires contraires (la proposition prévoit une mention obligatoire dans la notification des décisions, mais ne fixe pas le principe lui-même)

— de prévoir que la mention figure dans la notification uniquement si elle est pertinente.

Le 2<sup>o</sup> du II prévoit de créer un article 20-1 dans la loi du 12 avril 2000 précitée pour préciser que lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif, la présentation d'un autre recours gracieux ou hiérarchique ne conserve pas le délai imparti pour exercer le recours administratif préalable obligatoire non plus que le délai de recours contentieux. En outre, l'autorité administrative qui a pris la décision initiale peut la retirer d'office si elle est illégale tant que l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif préalable obligatoire ne s'est pas prononcée.

*Le premier alinéa de l'article 20-1*, que le présent article entend introduire dans la loi du 12 avril 2000 précitée, propose de mettre en œuvre deux propositions du conseil d'État<sup>(1)</sup> en matière d'articulation du RAPO avec les autres procédures administratives.

En effet, l'articulation des recours administratifs préalables obligatoires avec les recours de droit commun n'est que rarement définie par les textes. Ainsi, en matière fiscale, la contestation des actes de poursuites s'inscrit dans le cadre des dispositions du Livre des procédures fiscales qui sont d'ordre public, et excluent en principe un recours hiérarchique ou gracieux. Le conseil d'État observe<sup>(2)</sup> que plusieurs éléments distinguent les deux types de recours, sans pour autant que l'un soit exclusif de l'autre :

— le caractère obligatoire du recours ;

— la nature de l'autorité, qui diffère parfois, le recours de droit commun excluant *a priori* un examen par une autorité collégiale ;

— la prise en compte de la situation de fait ou de droit existant à la date de la décision finale ;

— la substitution de la décision finale à la décision initiale.

---

(1) *Ibid*, pages 75 à 77.

(2) *Ibid*, page 76.

Dans la pratique, de nombreux recours administratifs préalables obligatoires ne sont pas exclusifs de la possibilité, ouverte au demandeur, de procéder à un recours gracieux ou hiérarchique de droit commun.

De plus, la question du dessaisissement ou non de l'autorité initiale en cas de RAPO a été longtemps discutée. La jurisprudence récente a affirmé que l'exercice d'un recours administratif préalable obligatoire, qui donnera lieu à une décision se substituant à la décision administrative initiale, a pour effet de dessaisir l'autorité administrative auteur de cette décision initiale <sup>(1)</sup>.

Enfin, il convient de répondre à la question de l'opportunité de laisser à l'autorité initiale la possibilité de procéder d'elle-même au retrait plutôt que d'attendre que l'autorité hiérarchique ou un organisme collégial n'examine le recours. La jurisprudence en matière de dessaisissement a pour effet de priver l'autorité initiale de tout pouvoir de retrait ou d'abrogation à compter de la saisine de l'autorité statuant sur le recours.

Une telle solution n'est cependant pas pertinente au regard de l'objectif de simplification et d'efficacité pour l'utilisateur comme pour l'administration, lorsque la décision initiale est entachée d'un vice.

C'est pourquoi *le deuxième alinéa de l'article 20-1* que le présent article entend introduire dans la loi du 12 avril 2000 précitée, dispose que l'autorité administrative qui a pris la décision initiale peut la retirer d'office si elle est illégale tant que l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif préalable obligatoire ne s'est pas prononcée.

Le **III** du présent article propose de modifier le dispositif de recours administratif préalable en matière de fonction publique qui n'a pas pu trouver à s'appliquer.

L'instauration d'un recours administratif préalable obligatoire dans la fonction publique civile et militaire est prévue par l'article 23 de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Introduite par un amendement parlementaire, cette disposition prévoit que les recours contentieux formés par les agents de l'État et des collectivités territoriales <sup>(2)</sup> et les militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle sont, à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire, précédés d'un recours administratif préalable exercé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Cet article a conduit à la création en 2001 d'une commission des recours formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des seuls militaires.

---

(1) CE, 8 juillet 2005, Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées c/ Agence régionale de l'hospitalisation de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

(2) L'article premier de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose : « La présente loi constitue, à l'exception de l'article 31, le titre I<sup>er</sup> du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. »

Malgré de nombreux projets de décret, depuis neuf ans, toutes les tentatives de trouver une traduction réglementaire à l'article 23 de la loi du 30 juin 2000 précitée pour la fonction publique – civile – dans ses trois composantes se sont soldées par un échec et cette disposition n'a pas encore fait l'objet de mesure d'application.

C'est pourquoi le présent article propose de compléter l'article 23 de la loi du 30 juin 2000 précitée pour rendre le RAPO effectivement applicable aux trois fonctions publiques. Il s'agit d'une disposition de nature législative dans la mesure où elle prévoit, pour la fonction publique territoriale, l'intervention d'une personne ou d'une instance extérieure à la collectivité territoriale concernée.

Cette réforme est attendue. Le rapport adopté lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 mentionne ainsi, au sein des réformes projetées s'agissant du ministère de la justice, la « *généralisation des commissions précontentieuses dans les ministères pour réduire la demande adressée à la justice administrative (en particulier au sujet de la fonction publique)* ». Le document relatif à la « *modernisation du ministère de la justice* » précise quant à lui que « *pour limiter le contentieux administratif des commissions précontentieuses seront mises en place dans l'administration, en particulier dans le secteur de la fonction publique* ».

**EXTRAIT DE L'ÉTUDE DU CONSEIL D'ÉTAT INTITULÉE :**  
**« INSTAURER UN RECOURS GRACIEUX PRÉALABLE ASSORTI DE L'ÉVENTUELLE**  
**INTERVENTION D'UN TIERS »<sup>(1)</sup>**

*La nécessaire possibilité laissée à l'agent de solliciter l'intervention d'un tiers*

Le simple recours gracieux ne peut cependant suffire. L'absence de garantie d'un réexamen systématique de la décision, qui est pourtant la véritable raison d'être du recours administratif préalable obligatoire, comme le risque de cristallisation du litige dans une logique conflictuelle justifient d'ouvrir la possibilité de recourir à l'intervention d'un tiers.

Il est donc proposé de prévoir la possibilité, pour le fonctionnaire comme pour l'autorité administrative, de solliciter l'intervention d'une tierce personne, qui pourrait par exemple être un fonctionnaire présentant toutes les garanties d'indépendance et de compétence par rapport au litige (fonctionnaires ayant exercé des responsabilités importantes notamment dans le domaine de la gestion du personnel, par exemple). Ce « tiers de référence » n'aurait pour mission :

- d'expliquer et de clarifier le cadre et l'objet du litige ;
- de rendre un avis impartial et éclairé sur le litige.

Cette intervention serait, à l'initiative de l'agent, de droit, et se limiterait à un rôle consultatif, l'avis étant rendu à l'autorité compétente sur le recours. Il appartiendrait également à ce « tiers de référence », lorsque la décision de l'administration lui paraît fondée, d'expliquer à l'agent concerné les motifs de la décision afin de prévenir les recours inutiles.

*Une articulation délicate avec les commissions administratives paritaires*

---

(1) *Ibid*, pages 125 et 126.

Sous réserve des modifications susceptibles d'intervenir dans le rôle et les compétences des CAP, la situation actuelle est caractérisée par des compétences variables de ces instances en fonction des matières :

- dans certains cas, les commissions administratives paritaires doivent être saisies avant l'intervention de la décision. Il en va ainsi, notamment, en matière d'avancement, de mutation ou de licenciement pour insuffisance professionnelle. Cette compétence consultative a priori ne soulève pas de difficultés par rapport à l'instauration d'un recours administratif préalable obligatoire ;

- les commissions administratives paritaires peuvent également constituer des instances de recours, après l'intervention de la décision. Tel est le cas en matière de notation, d'autorisation de servir à temps partiel ou encore d'autorisation d'absence pour suivre une action de préparation à un concours administratif ou une action de formation continue.

Dans la perspective de l'instauration d'un recours administratif préalable obligatoire, trois écueils doivent être évités :

- il convient en premier lieu de proscrire la possibilité d'exercer parallèlement le recours obligatoire et le recours devant la CAP, notamment si les CAP voyaient leurs compétences comme instances de recours renforcées, afin d'éviter une concurrence dommageable entre les deux procédures, et une difficulté d'articulation et de coexistence de décisions administratives de même niveau potentiellement contradictoires ;

- en deuxième lieu, la distinction des voies de recours entre saisine de la CAP et recours administratif préalable obligatoire en fonction du type de décisions doit également être écartée. Une telle distinction serait en effet, dans la pratique, d'une grande complexité et introduirait des disparités procédurales entre les différents recours. Elle ne serait lisible ni pour l'agent, ni pour l'administration;

- enfin, l'idée d'une alternative laissée à l'agent entre recours obligatoire et recours devant la CAP ne saurait être retenue. Elle ruinerait en effet le caractère obligatoire du recours mis en place, et se traduirait par des choix d'opportunité.

— Dans la fonction publique de l'État, le dispositif conduit à introduire un recours gracieux. Cette intervention est, à l'initiative de l'agent, de droit, et se limite à un rôle consultatif, l'avis étant rendu à l'autorité compétente sur le recours. Il appartiendra à ce « tiers de référence », lorsque la décision de l'administration lui paraît fondée, d'expliquer à l'agent concerné les motifs de la décision afin de prévenir les recours inutiles.

Ce recours ne s'exerce de cette manière que si « *son recours préalable est directement exercé auprès d'une commission administrative chargée d'éclairer l'autorité compétente* ». La « *commission administrative* » concernée peut être une commission administrative paritaire ou bien toute commission administrative qui en tient lieu selon le régime applicable à chaque fonction publique.

Dans l'étude précitée, le conseil d'État proposait en effet l'intervention alternative de la commission administrative paritaire ou du « tiers de référence » dans le cadre du recours gracieux obligatoire.

Le fonctionnaire aura ainsi la possibilité, au moment de l'exercice du recours gracieux obligatoire de saisir le « tiers de référence » si le recours préalable n'est pas obligatoirement adressé à une commission administrative.

Le conseil d'État a estimé que cette solution présentait de nombreux avantages car elle permettrait une véritable articulation entre recours administratif préalable obligatoire et saisines des CAP, qui éviterait tant l'allongement excessif des délais que le passage systématique devant des instances collégiales auxquelles certains agents préféreront peut-être l'avis d'un tiers. En outre, la procédure s'en trouverait considérablement simplifiée, puisqu'une seule voie de recours administratif serait ouverte, seule la nature de l'avis sollicité variant à la demande de l'agent.

— Dans la fonction publique territoriale, la procédure de recours gracieux pourrait s'appuyer sur une autorité collégiale adossée au centre de gestion du département chef-lieu de région. L'étude du Conseil d'État estime que « *seule une instance de recours collégiale disposera de la légitimité nécessaire pour être admise et écoutée par les employeurs territoriaux* ».

Le fonctionnaire souhaitant contester une décision formerait le recours gracieux auprès de l'exécutif local, qui serait tenu de transmettre immédiatement la demande pour avis à une commission de recours de la fonction publique territoriale. Elle disposerait alors d'un court délai – le Conseil d'État suggérait deux mois – pour rendre un avis motivé sur le recours, après une procédure contradictoire au cours de laquelle les parties pourraient, à l'initiative de la commission, être entendues. L'exécutif territorial disposerait de quinze jours à compter de la notification de cet avis motivé pour prendre sa décision, qui serait seule susceptible de recours.

— Dans la fonction publique hospitalière, la procédure de recours gracieux pourrait être plus délicate à mettre en œuvre.

La spécificité de la fonction publique hospitalière réside dans le fait que l'autorité hiérarchique du fonctionnaire – le directeur général de l'établissement – n'a pas de supérieur hiérarchique. Un recours administratif préalable obligatoire en matière de fonction publique hospitalière doit donc présenter le caractère d'un recours gracieux, et non d'un recours hiérarchique compte tenu du principe d'autonomie des établissements hospitaliers et des établissements sanitaires et sociaux.

Le recours à un « tiers de référence » dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire paraît difficile à appliquer, compte tenu de l'autonomie et de la dispersion des structures concernées. Le Conseil d'État suggère <sup>(1)</sup> de laisser le soin au chef d'établissement de déterminer, avec le secrétaire du comité technique d'établissement, le « tiers de référence ».

Le Gouvernement semble préférer que l'application du RAPO à la fonction publique fasse l'objet d'une expérimentation.

---

(1) *Ibid*, page 134.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 161 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** En cas de modification du droit applicable, le mécanisme du recours administratif préalable obligatoire peut conduire aujourd'hui l'autorité administrative à prendre une décision défavorable, alors que l'autorité initiale aurait dû prendre une décision favorable. La règle instaurée par la proposition de loi ne doit donc pas s'appliquer de façon absolue.

Pour ce motif, je propose de remplacer dans la rédaction le mot « que » par le mot « si ». L'autorité administrative statuera sur le fond de la situation de fait et de droit à la date de sa décision. Si une modification législative ou réglementaire survient entre le moment où une décision a été prise et celui où le tribunal est amené à se prononcer, le tribunal se prononcera en fonction de la situation juridique en vigueur au jour où la demande a été présentée.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL 162 du rapporteur.*

*La Commission examine alors l'amendement CL 393 du Gouvernement et le sous-amendement CL 420 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Avis favorable, sous réserve du sous-amendement par lequel nous demandons qu'un rapport annuel de l'expérimentation proposée soit communiqué au Parlement, en application de la jurisprudence constitutionnelle.

*La Commission adopte le sous-amendement CL 420, puis l'amendement CL 393 sous-amendé.*

*Elle adopte ensuite l'article 6 ainsi modifié.*

*Article 6 bis (nouveau)*

(art. 13 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 et art. 44 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007)

**Report de l'entrée en vigueur de mesures relatives aux tutelles**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé sur l'initiative de votre rapporteur.

Le **I** du présent article, qui résulte de l'adoption de l'amendement du Gouvernement, vise à reporter d'un an le transfert au juge aux affaires familiales de la compétence en matière de tutelle des mineurs.

L'article 13 de la loi du 12 mai 2009 précitée avait, en effet, prévu ce transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2010, afin de mettre en œuvre une préconisation de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le Recteur Guinchard.

Cet article 13 précité propose, notamment, la création d'un pôle famille au sein du tribunal de grande instance en transférant au juge aux affaires familiales la compétence en matière de tutelle des mineurs.

D'autres préconisations du rapport de la commission Guinchard sont proposées dans d'autres textes en cours de discussion, comme la proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées, que le Sénat a adopté le 11 février 2009 et qui a été transmise à l'Assemblée nationale le 12 février 2009 (document n° 1941).

Le Gouvernement fait valoir que ces dispositions assurent, ensemble, l'équilibre de la réforme applicable aux juridictions en articulant mieux les contentieux entre eux.

Puisqu'il n'est pas certain que tous les textes puissent être adoptés dans des délais tels qu'ils puissent entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le Gouvernement estime raisonnable de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2011 le transfert au juge aux affaires familiales de la compétence en matière de tutelle des mineurs.

En revanche, la date d'entrée en vigueur du transfert de la connaissance des appels en matière de tutelle du tribunal de grande instance à la cour d'appel est en revanche maintenue au 1<sup>er</sup> janvier 2010, afin notamment de permettre une meilleure homogénéisation de la jurisprudence relative à la loi n° 2007-308 portant réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Le II du présent article résulte de l'adoption d'un sous-amendement de votre rapporteur qui vise à corriger une erreur de coordination à l'article 44 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

En effet, le *b*) du IV de l'article 116 de la loi du 12 mai 2009 précitée a porté au 1<sup>er</sup> janvier 2012 – au lieu de 2011 – le terme du délai laissé à l'ensemble des opérateurs tutélaires (associations, gérant de tutelle privée et gérant des tutelles hospitaliers) pour se conformer aux nouvelles dispositions. Cette prorogation n'a malencontreusement pas été accordée aux mandataires judiciaires à la protection personnes physiques.

\*

\* \*

*La commission examine l'amendement CL 146 du Gouvernement portant additionnel après l'article 6 et le sous-amendement de coordination CL 405 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à reporter d'un an la création du pôle « famille » au sein des tribunaux de grande instance, en coordination avec d'autres mesures issues du rapport Guinchard.

*La Commission adopte le sous-amendement CL 405, puis l'amendement CL 146 ainsi sous-amendé.*

#### Article 7

### Clarification du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer

Le présent article propose de clarifier le droit applicable dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« En son I, l'article 7 de la proposition de loi porte abrogation générale, en tant qu'elles s'appliquent dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, des « dispositions législatives antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1900 », sauf pour celles dont le maintien en vigueur paraîtrait nécessaire et dont la liste serait dressée dans le rapport remis au Parlement, en vertu du II, un an après la promulgation de la loi.*

*Une telle règle, en dépit de son ambition simplificatrice, pourrait avoir des conséquences dommageables du point de vue de la sécurité juridique :*

*- le périmètre des dispositions législatives en cause est incertain (comprend-il les dispositions anciennes, mais codifiées, étendues, adaptées ou modifiées après le 1<sup>er</sup> janvier 1900 ?) ;*

*- si le recensement exhaustif, dans l'année suivant la promulgation de la présente loi, des textes anciens localement applicables s'avérait problématique, l'article 7 pourrait conduire, deux ans après cette promulgation, à priver de base légale les règles localement appliquées dans des domaines qui pourraient être importants, sans que l'on ait pris la mesure de telles conséquences, ni préparé en temps utile des mesures correctrices ;*

*- si ce recensement est possible, il est préférable de commencer par lui et d'abroger expressément les dispositions anciennes inadaptées ;*

*- l'abrogation d'une disposition législative en tant qu'elle s'applique localement constitue une disposition particulière imposant la consultation des assemblées locales. Celles-ci doivent être mises à même d'émettre un avis non sur le principe général de l'abrogation, mais sur la liste explicite des dispositions dont l'abrogation est envisagée ;*

*- enfin, l'article 74 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a eu pour effet d'élever au niveau organique certaines lois applicables dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Ces lois, il est vrai très peu nombreuses, qui ne peuvent être abrogées par une loi ordinaire, devraient faire l'objet d'un recensement préalable spécifique pour éviter qu'elles ne puissent être abrogées, fût-ce par erreur.*

*Pour tous ces motifs, plutôt que de procéder à une abrogation implicite générale différée aux effets imprévisibles, il conviendrait de recenser les dispositions applicables localement en vertu*

*d'un texte antérieur au 1<sup>er</sup> janvier 1900 et jamais modifiées ou codifiées depuis lors, de manière à abroger ou à modifier expressément en toute connaissance de cause - et après avis des assemblées locales - celles d'entre elles dont le maintien en vigueur paraîtrait inapproprié.*

*L'article 7 se bornerait en conséquence à prévoir le dépôt d'un rapport recensant ces dispositions.*

Le texte initial de l'article 7 reprenait la proposition n° 53 du rapport du président Jean-Luc Warsmann <sup>(1)</sup>, selon laquelle il convient d'« *abroger, au terme d'un délai de 2 ans, tous les textes applicables à l'outre-mer antérieurs à 1900, sauf disposition contraire* ».

Le rapport indiquait qu'à l'égard de l'ensemble de l'outre-mer, il paraît utile d'aller plus loin dans l'effort de suppression de dispositions obsolètes. Son auteur ajoutait : « *Je propose que toutes les lois et dispositions législatives antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1900 soient abrogées deux ans après la publication du texte soumis au Parlement. Le Gouvernement, ses représentants locaux et chacune des collectivités d'outre-mer disposeraient ainsi d'un délai de deux années pour identifier les lois ou les dispositions encore appliquées qu'il apparaîtrait utile de conserver.* » <sup>(2)</sup>

Rappelons que l'article 74 de la Constitution impose, préalablement à l'édiction d'une telle disposition, de consulter chaque collectivité d'outre-mer, ainsi que la Nouvelle-Calédonie. En effet, il dispose qu'une telle consultation doit être réalisée sur « *les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité* ».

C'est pourquoi l'auteur de la proposition de loi a demandé, le 20 juillet dernier, au président de l'Assemblée nationale, de bien vouloir saisir de cette disposition le représentant de l'État dans chacune des collectivités concernées en vue de la saisine des organes délibérants. Ceux-ci étaient les suivants :

— le conseil général de Mayotte, en application de l'article L.O. 6113-3 du code général des collectivités territoriales ;

— le conseil territorial de Saint-Barthélemy, en application de l'article L.O. 6213-3 du code général des collectivités territoriales ;

— le conseil territorial de Saint-Martin, en application de l'article L.O. 6313-3 du code général des collectivités territoriales ;

— le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, en application de l'article L.O. 6413-3 du code général des collectivités territoriales ;

— le conseil territorial des îles Wallis-et-Futuna, pour lesquelles aucune disposition de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis-et-

---

(1) *M. Jean-Luc Warsmann, Simplifions nos lois pour guérir un mal français, rapport remis au Premier ministre, le 29 janvier 2009, La documentation française, pages 138 et 139.*

(2) *Ibid.*, page 139.

Futuna le statut de territoire d'outre-mer ne précise les modalités de consultation de l'assemblée territoriale de cette collectivité, mais dont la consultation apparaît cependant nécessaire ;

— l'assemblée de la Polynésie française, en application de l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

— le congrès de Nouvelle-Calédonie, en application des articles 89 et 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Cependant, la disposition proposée présente deux inconvénients : elle n'est pas suffisamment précise et le risque que des dispositions utiles soient abrogées n'est pas nul. Sur le premier point, il conviendrait de préciser s'il s'agit de dispositions applicables spécifiquement ou non à l'Outre-mer. De même, il faudrait déterminer si les mesures concernées sont uniquement celles antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1900 et qui n'ont fait l'objet ni d'une modification, ni d'une codification depuis.

Pour atteindre le but de l'auteur de la proposition de loi, il paraît plus adapté de recenser, dans un premier temps, les textes applicables dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 1900 et qui n'ont fait l'objet ni d'une modification, ni d'une codification depuis lors. Dans un deuxième temps, **il appartiendra au législateur de tirer les conséquences de ce recensement et, après une nouvelle consultation des organes délibérants des collectivités concernées, d'abroger ou non chacune des dispositions concernées.**

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 37 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement CL 164 du rapporteur tendant à proposer une nouvelle rédaction de l'article.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement porte sur le recensement des textes anciens applicables aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 7 est **ainsi rédigé**.*

Article 8

**Généralisation des consultations ouvertes**

Le présent article, issu d'une proposition du rapport du Président Warsmann <sup>(1)</sup>, tend à permettre aux autorités administratives d'associer davantage les citoyens aux décisions qu'elles prennent, en prévoyant la possibilité d'organiser, à la place des consultations d'organismes prévues par certaines dispositions législatives ou réglementaires, une consultation ouverte. Une telle consultation permet de recueillir, principalement sur un site internet mais aussi par tout autre moyen, les observations des personnes concernées. Les organismes devant être consultés pourront faire connaître leur avis dans le cadre de cette consultation ouverte. Cette mesure permettra d'améliorer les modalités d'adoption de certaines décisions administratives et d'accélérer certains délais de traitement en évitant à l'autorité administrative de devoir attendre – parfois plusieurs mois – la réunion d'une commission consultative.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« La possibilité prévue par cet article d'organiser des consultations ouvertes à la place des consultations d'organismes prévues par des dispositions législatives ou réglementaires ne se heurte à aucune objection de principe. Toutefois, le champ de ce dispositif gagnerait à être circonscrit aux consultations de commissions consultatives, ce qui n'affecterait pas les obligations de consultation concernant les autorités administratives indépendantes, ce que prévoit déjà la proposition de loi, mais aussi celles imposant la consultation de collectivités territoriales, d'établissements publics et de diverses institutions publiques.*

*En second lieu, il y aurait lieu d'exclure explicitement les consultations qui traduisent un pouvoir de proposition.*

*Enfin, il conviendrait, dans un souci de sécurité juridique, de dresser la liste des consultations mettant en œuvre le principe de participation et qui seraient hors du champ du nouveau dispositif, telles par exemple celles requises pour l'extension des conventions et accords collectifs par les articles L.2261-15 et suivants du code du travail, celles impliquant, dans les trois fonctions publiques, les conseils supérieurs et les comités techniques créés en application de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ou encore celles imposées par l'article L. 4124-1 du code de la défense relatif au Conseil supérieur de la fonction militaire. »*

Le dispositif prévoit de laisser à l'autorité administrative qui doit procéder à la consultation d'un organisme préalablement à l'édition d'un acte réglementaire, le choix :

- de procéder classiquement à cette consultation ;
- ou d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet et par tout autre moyen, les observations des personnes concernées.

Votre rapporteur propose d'ailleurs de retenir internet comme seul moyen de procéder à la consultation ouverte, **car les autres moyens (réunions**

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Simplifions nos lois pour guérir un mal français, rapport remis au Premier ministre, le 29 janvier 2009, La documentation française, pages 45 à 47.

**publiques, cahiers de suggestions, etc.) n'apportent pas les mêmes garanties de publicité générale.**

Au terme de la consultation, l'autorité administrative établit une synthèse des observations recueillies, éventuellement accompagnée d'éléments d'information complémentaires. Cette synthèse est rendue publique.

L'innovation principale du présent dispositif tient au fait que **cette consultation ouverte se substituera aux consultations obligatoires en application d'une disposition législative ou réglementaire**. Les organismes dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire part de leurs observations dans le cadre de la consultation prévue par le présent article.

Le dispositif proposé ne s'applique pas aux projets de loi ni aux actes réglementaires individuels.

Par exception aux dispositions du présent article, demeurent obligatoires les consultations concernant une autorité administrative indépendante, celles qui requièrent un avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique et celles ayant trait au dialogue social – votre rapporteur propose plutôt de retenir une mention aux actes administratifs mettant en œuvre le principe de participation.

Sur une suggestion du Conseil d'État, votre rapporteur propose d'exclure certaines formes de consultations du bénéfice du présent article.

En ce qui concerne le champ des consultations concernées, il convient de d'exclure non seulement celles pour lesquelles doit être consultée obligatoirement une autorité administrative indépendante mais également toutes celles dont la consultation est expressément prévue par la loi. Par exemple, l'article R. 5 du code de la Légion d'honneur prévoit que le conseil de l'ordre, réuni sous la présidence du grand chancelier, délibère sur les questions relatives au statut et au budget de l'ordre, aux nominations ou promotions dans la hiérarchie et à la discipline des membres de l'ordre. De même, l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale dispose que le conseil ou les conseils d'administration des différentes caisses sont saisis, pour avis et dans le cadre de leurs compétences respectives, de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

En outre, il convient de préciser que la consultation ouverte ne peut avoir lieu si l'avis d'un organisme s'inscrit dans la mise en œuvre de la garantie d'une exigence de valeur constitutionnelle. C'est par exemple le cas à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, qui institue, au sein du comité des finances locales, une commission consultative d'évaluation des normes. Celle-ci est consultée préalablement à leur adoption sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire

concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. Le dispositif proposé ne devrait pas non plus être applicable dans le cas où la consultation d'un organisme mettrait en cause la garantie apportée par l'article 7 <sup>(1)</sup> de la Charte de l'environnement.

Pour éviter toute difficulté d'application, il convient donc de cantonner la possibilité de substituer une consultation ouverte à une consultation classique aux seuls cas où une « *commission consultative* » doit être consultée, à l'exception de celle visée à l'article L. 1211-4-2 précité ainsi que celle qui pourrait trouver.

En opportunité, il convient de rendre le dispositif proposé attractif afin que les autorités administratives puissent pleinement y recourir. Il faut notamment que les organismes consultatifs compétents puissent être sollicités même si une consultation ouverte est engagée. En effet, dans certains cas, un tel avis peut être jugé particulièrement précieux pour l'administration. **Il convient, dans ce cas, que la consultation ouverte vaille également saisine de cet organisme.** En effet, la plupart des commissions consultatives ne peuvent pas s'autosaisir. Dans le cas contraire, l'administration risque de renoncer à une consultation ouverte, pourtant très utile pour que les citoyens puissent s'exprimer, au seul motif de ne pas se priver de l'avis de l'organisme concerné.

**Il convient cependant que, dans ce cas, l'administration puisse tout de même prendre une décision si l'organisme ne produit pas d'avis dans les délais requis.**

Enfin, le présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment les modalités d'organisation de la concertation, dont la durée ne peut être inférieure à quinze jours.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 153 du Gouvernement et les sous-amendements 415, 416 et 417 de M. Lionel Tardy.*

**M. le rapporteur.** Pour leur permettre d'associer davantage les citoyens aux décisions qu'elles prennent, cet article offre aux autorités administratives la possibilité d'organiser, au lieu de consultations d'organismes prévues par des dispositions législatives ou réglementaires, des consultations ouvertes, sur un site Internet. Les conditions de mise en place de ces consultations seront précisées par décret en Conseil d'État.

---

(1) « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

**M. Lionel Tardy.** En modernisant le système de consultation préalable à l'élaboration d'actes réglementaires, l'article 8 va rendre obsolètes bon nombre d'obscurs comités consultatifs. Cette idée, à laquelle je suis attaché, suscite cependant quelques interrogations.

L'article semble faire de l'autorité administrative la maîtresse du jeu puisque c'est elle qui décide l'ouverture ou non d'une consultation par Internet. Mais selon quels critères ? C'est également l'autorité administrative qui rédige les termes de la consultation et en rédige la synthèse. Dans quelles conditions de transparence et d'objectivité ? Les réponses, va-t-on me dire, figureront dans le décret. Cependant, le législateur doit disposer d'un minimum d'indications.

L'expérience des consultations sur Internet est mince aujourd'hui. De quel retour d'expérience disposons-nous ? Les promoteurs de cette réforme sont-ils conscients de la révolution culturelle qu'elle introduit ? Une consultation officielle sur Internet ne doit pas être menée comme une enquête de satisfaction ou un sondage par téléphone. Pour que l'avis ait une vraie valeur, certains protocoles, certaines règles doivent être respectés. Surtout, il faut accepter que le retour ne soit pas conforme à ce qui était attendu. Du reste, la nouvelle culture qui s'est développée sur Internet exige la transparence dans les processus, et des comptes rendus de l'action. Nous aurons je pense l'occasion d'en débattre dans l'hémicycle.

L'amendement du Gouvernement est beaucoup trop laconique sur les modalités de la consultation. Il ne précise pas qu'elle doit être conduite sur Internet. Si je conviens qu'une telle précision relève du domaine réglementaire, la loi doit fixer des règles pour le décret. Je propose donc par amendement de créer un cadre faisant de la consultation sur Internet le moyen répondant le mieux à l'intention du législateur ; nos débats sont sans équivoque, c'est bien une telle consultation que nous souhaitons.

**Mme Delphine Batho.** L'amendement du Gouvernement peut se lire comme l'expression d'une volonté de contourner un certain nombre de corps intermédiaires dont la consultation, lors de l'élaboration de décrets, est aujourd'hui exigée. Je pense aux procédures paritaires, où les syndicats sont représentés, ou à la consultation obligatoire des collectivités locales lors de l'élaboration de textes réglementaires les concernant.

Malgré mon engagement en faveur de la démocratie participative, la consultation par Internet en lieu et place des consultations formelles obligatoires me paraît extrêmement dangereuse.

**M. le rapporteur.** Madame Batho, c'est une divergence de fond, et un débat aura lieu dans l'hémicycle. Nous sommes un certain nombre à penser que la consultation sur Internet est plus transparente que les méthodes traditionnelles, et qu'elle associe autant de personnes qu'il est possible. Les organismes auxquels vous faites référence pourront s'exprimer pleinement sur Internet et y donner leur

avis. J'ai déposé un amendement en ce sens. Ils seront du reste informés du lancement de la consultation.

Monsieur Tardy, c'est vrai qu'un pouvoir est donné à l'administration. Mais ce nouveau dispositif constitue une révolution culturelle ; il faut ouvrir la porte. Plus tard, sans doute un texte devra réorganiser ce qui aura été mis en place : la nature d'Internet ne nous permet pas de prévoir les effets futurs des nouvelles procédures.

Enfin, nous devons être particulièrement vigilants aux dispositions du décret qui précisera les conditions de mise en place des consultations.

**M. Jean-Michel Clément.** Aux termes de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'amendement CL 153 du Gouvernement, « lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'un ou plusieurs organismes », donc qu'une obligation lui est faite, « elle peut décider de recueillir en lieu et place de cette consultation ... ». Autrement dit, elle peut substituer à une consultation bien précise, à laquelle elle est tenue, un autre dispositif. Mais si la substitution est possible, que devient l'obligation ? Ne sera-t-il pas possible ensuite de vider de son sens l'obligation imposée, en contournant ou en allégeant la consultation prévue sans prendre forcément toutes les précautions d'usage ? Je crains une dérive au regard des droits de ceux qu'on veut consulter.

**Mme Delphine Batho.** Ce dispositif me paraît également contraire à bien des dispositions adoptées récemment. Ainsi, la loi du 25 juin 2008 relative aux OGM prévoit l'élaboration d'un décret d'application après consultation du haut conseil des biotechnologies. La disposition nouvelle court-circuite toutes les procédures actuelles.

Qu'en est-il des effets de l'article 8 sur les procédures paritaires ? Le décret fixant le temps de travail des policiers, par exemple, ne peut être pris qu'après consultation du comité technique paritaire central, où sont représentées les organisations syndicales. L'alinéa 4 ne semble excepter de la nouvelle procédure que les autorités administratives indépendantes. Pourtant, il évoque les procédures d'avis conforme, celles qui concernent les libertés publiques ou qui ont trait au dialogue social. Monsieur le rapporteur, pouvez-vous nous affirmer que toutes les procédures de dialogue social, notamment celles qui impliquent l'État, sont bien épargnées par les dispositions de l'article 8 ?

**M. le rapporteur.** Comme vous l'avez rappelé, les autorités indépendantes sont exclues du dispositif de substitution.

Par ailleurs, mon amendement CL 170, qui viendra ultérieurement en discussion, prévoit que « demeurent obligatoires toutes les procédures concernant une autorité administrative indépendante, celles qui requièrent un avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, qui constituent une garantie d'une exigence constitutionnelle, celles qui traduisent un pouvoir de

proposition et celles mettant en œuvre le principe de participation ». Cela devrait apaiser vos inquiétudes.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je rappelle que les organismes dont la consultation était prévue peuvent parfaitement s'exprimer à l'occasion de la consultation ouverte. Le blocage juridique de la saisine est levé puisque la consultation vaut saisine de l'organisme.

**Mme Delphine Batho.** L'amendement CL 170 supprime de l'alinéa 4 de l'article 8 la référence aux consultations relatives au dialogue social. Monsieur le rapporteur, outre les autorités administratives, la nouvelle rédaction concerne-t-elle bien aussi les autres types d'avis ? Êtes-vous prêt à réintroduire dans votre amendement les procédures, très précisément définies dans notre droit, relatives au dialogue social ?

**M. le rapporteur.** L'amendement CL 170 fait référence aux consultations « mettant en œuvre le principe de participation ». L'ensemble du droit social est couvert par cette rédaction, qui reprend celle qu'avait suggérée le Conseil d'État.

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette les sous-amendements CL 415, CL 416 et CL 417 et l'amendement CL 153 du Gouvernement.*

*Puis la Commission adopte l'amendement CL 165 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 118 de M. Lionel Tardy.*

**M. le rapporteur.** Je n'y suis pas opposé.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Sur l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement CL 119 de M. Lionel Tardy.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 166 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement propose de ne retenir que le seul Internet pour l'organisation des consultations ouvertes.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CL 167 et CL 168 du rapporteur. En conséquence, l'amendement CL 39 de M. Jean-Michel Clément devient sans objet.*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL 120 de M. Lionel Tardy et CL 38 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle examine alors l'amendement CL 169 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de permettre aux commissions consultatives qui ne peuvent s'autosaisir de formuler leur avis dans le cadre d'une consultation ouverte.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle rejette ensuite l'amendement CL 121 de M. Lionel Tardy.*

*Puis elle examine l'amendement CL 170 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement me semble devoir donner satisfaction à tous.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Après avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 122 de M. Lionel Tardy.*

*Puis la Commission adopte l'article 8 ainsi modifié.*

#### *Article 9*

(art. L. 146-8, L. 241-3 et L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles)

#### **Simplification des procédures pour les personnes handicapées**

Le présent article propose de rendre optionnel la réalisation du plan personnalisé de compensation du handicap, de permettre la délivrance à titre définitif de la carte d'invalidité quand cette dernière est elle-même définitive et de prévoir une attribution implicite de la carte de stationnement dans le silence de l'administration après un délai de deux mois.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 9 modifie l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles pour rendre définitive la délivrance de la carte d'invalidité, lorsque le handicap est définitif. Mais, dans l'esprit de la proposition, les conditions de délivrance de cette carte de taux d'incapacité permanente de 80 % ou de bénéfice d'une pension d'invalidité de 3<sup>ème</sup> catégorie demeurent.*

*Au regard de l'objectif poursuivi, il paraît souhaitable de supprimer le mot « également » dans la phrase insérée dans cet article. »*

Le 1<sup>o</sup> du présent article propose de modifier l'article L. 146-8 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit qu'une équipe pluridisciplinaire évalue les besoins de compensation de la personne handicapée et son incapacité permanente sur la base de son projet de vie et de références définies par voie réglementaire et propose un plan personnalisé de compensation du handicap.

Ce plan personnalisé de compensation du handicap a été créé par la loi du n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Il représente une avancée extrêmement importante pour les personnes handicapées puisqu'il permet de dresser l'inventaire des mesures qui sont nécessaires pour répondre à l'ensemble de leurs besoins, en fonction de leur projet de vie et de leurs capacités.

Cependant, la rédaction actuelle laisse entendre que la réalisation d'un plan personnalisé s'impose dans tous les cas où une personne vient solliciter un droit ou une prestation auprès d'une maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

C'est pourquoi le 1° du présent article propose de limiter l'obligation de réaliser un plan personnalisé de compensation du handicap aux cas où :

- l'équipe pluridisciplinaire l'estime indispensable ;
- la personne handicapée ou sa famille présente une demande en ce sens.

La rédaction proposée se borne à indiquer que l'équipe pluridisciplinaire propose « *soit sur sa propre initiative, soit sur demande de la personne handicapée ou de son représentant légal et dans des conditions prévues par décret* » un plan personnalisé de compensation du handicap.

Le caractère facultatif ne transparaît donc pas dans cette rédaction proposée par le ministère en charge des personnes handicapées. Cela dit, une rédaction proposant que l'équipe pluridisciplinaire « *peut proposer* » ne serait pas normative.

Le 2° du présent article propose de modifier l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles, qui encadre la délivrance des cartes d'invalidité.

La carte d'invalidité peut être délivrée à titre définitif ou pour une durée déterminée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées à toute personne dont le taux d'incapacité permanente est au moins de 80 % ou qui a été classée en troisième catégorie de la pension d'invalidité de la sécurité sociale.

Cette carte permet notamment d'obtenir une priorité d'accès aux places assises dans les transports en commun, dans les espaces et salles d'attente ainsi que dans les établissements et les manifestations accueillant du public, tant pour son titulaire que pour la personne qui l'accompagne dans ses déplacements. Elle permet également d'obtenir une priorité dans les files d'attente.

Le présent article propose de simplifier la vie des personnes handicapées et de leur famille en évitant de soumettre à renouvellement la carte d'invalidité lorsque leur handicap n'est pas susceptible de connaître une évolution favorable.

Ce cas de figure peut par exemple concerner une personne amputée d'un membre. Cette mesure contribuera aussi à réduire des charges administratives inutiles.

Ce dispositif ayant vocation à s'appliquer à des personnes dont le taux d'incapacité permanente est supérieur à 80 %, il convient donc de supprimer le mot : « *également* » qui figure dans le texte proposé.

Le 3<sup>o</sup> du présent article propose de faciliter la délivrance de la carte de stationnement pour les personnes handicapées. La dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles se borne à énoncer que « *cette carte est délivrée par le préfet conformément à l'avis du médecin chargé de l'instruction de la demande* ».

Or, dans de nombreux cas, l'instruction de la demande est particulièrement longue. Selon les informations transmises à votre rapporteur, le délai de délivrance d'une carte de stationnement est de 3,7 mois si la personne concernée est un adulte et de 2,8 mois si la personne concernée est un enfant.

Le présent article propose donc de fixer à deux mois le délai maximum pour la délivrance de la carte. À défaut, le silence de l'administration vaut décision d'acceptation.

Le ministère en charge des personnes handicapées fait valoir que ce délai n'est pas le même que celui prévu à l'article R. 241-33 du même code. Celui-ci prévoit, en matière de décisions relevant de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées que le silence gardé pendant plus de quatre mois à partir du dépôt d'une demande vaut décision de rejet.

En outre, le dispositif proposé conduit à créer un nouveau cas de décision implicite d'acceptation. Il conviendrait que les modalités de mise en œuvre de cette disposition fassent l'objet d'un décret en Conseil d'État car l'article 22 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations précise que « *le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation dans les cas prévus par décrets en Conseil d'État* ».

Selon l'auteur de la proposition de loi, le dispositif se déroulerait, en pratique, de la manière suivante :

- le demandeur ou son ayant droit dépose une demande ;
- il lui est délivré un récépissé mentionnant clairement la date de dépôt, qui vaut accusé de réception ;
- deux mois à compter de cette date, à défaut de réponse de la part de l'administration, le demandeur voit sa demande implicitement acceptée ;
- le demandeur se présente à la préfecture avec le récépissé et une carte de stationnement lui est délivrée.

Votre rapporteur partage totalement la volonté de l'auteur de la proposition de loi. Une crainte exprimée par certains ne lui paraît finalement pas fondée. En effet, si l'on retenait l'idée que le récépissé vaut carte de stationnement après deux mois, rien n'empêcherait alors les personnes dont la demande ne serait pas fondée de l'utiliser. Il en résulterait un risque de « dévalorisation » de cette carte et l'utilisation de tels récépissés par des fraudeurs que les services de police ne pourraient, en pratique, pas détecter. **Votre rapporteur observe que rien, dans le dispositif proposé, ne permet de craindre une telle situation.**

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 171 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement reprend l'avis du Conseil d'État. Le dispositif a vocation à s'appliquer à des personnes dont le taux d'incapacité permanente est supérieur à 80 %. C'est pourquoi je vous propose de substituer au mot « également » le mot « notamment ».

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL 172 du rapporteur.*

*La Commission adopte alors l'article 9 ainsi modifié.*

#### *Article 9 bis (nouveau)*

(art. L. 262-5 du code de l'action sociale et des familles)

### **Prise en compte du conjoint non européen résidant en France depuis moins de cinq ans pour le calcul du RSA**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement.

Le bénéfice du revenu de solidarité active (RSA) est subordonné, pour les ressortissants d'un État étranger qui n'est pas membre de l'Union européenne, à une condition de séjour régulier préalable d'une durée de cinq ans.

En l'état, l'article L. 262-5 du code de l'action sociale et des familles rend cette condition applicable non seulement au demandeur mais également à son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité. Il en résulte des situations – rares mais choquantes – où le couple ne peut bénéficier du montant du RSA attribué à des familles de deux personnes puisque l'existence du conjoint n'est pas reconnue par les organismes gestionnaires. Cependant, la réalité de la vie maritale interdit au demandeur de faire valoir ses droits à un RSA majoré pour isolement, tandis que les ressources du conjoint, concubin ou partenaire de

PACS sont bien prises en compte et viennent réduire le montant de RSA auquel le demandeur peut prétendre.

Le présent article permet de résoudre ces difficultés en revenant aux dispositions préalablement applicables pour le RMI : dès lors que l'allocataire remplit la condition de résidence, son conjoint – français ou en situation régulière – sera pris en compte dans le calcul de l'allocation.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 395 du Gouvernement portant article additionnel.*

**M. le rapporteur.** Avis favorable à cet amendement qui a pour objet de préciser que dès lors qu'un locataire vérifie la condition de résidence de son conjoint, celui-ci, Français mais aussi étranger en situation régulière – c'est-à-dire disposant d'une carte de séjour temporaire – sera pris en compte dans le calcul de l'allocation pour le versement du RSA.

**Mme Delphine Batho.** Je vote en faveur de l'amendement.

*La Commission adopte l'amendement.*

#### *Article 10*

(art. L. 421-4, L. 421-5, L. 421-6 [nouveau] et L. 421-8 du code de l'aviation civile)

#### **Adaptation à la directive « services » des règles applicables au personnel navigant de l'aviation civile**

Le présent article modifie les articles du code de l'aviation civile relatifs au personnel navigant afin de supprimer les exigences contraires à la directive « services », notamment relatives à la condition de nationalité pour l'inscription sur le registre national du personnel navigant de l'aviation civile.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Cet article n'appelle pas d'observation de fond. La référence à « tout accord ayant la même portée » qu'il est proposé d'introduire à l'article L. 421-4 du code de l'aviation civile paraît toutefois imprécise et pourrait être remplacée par une référence explicite à l'accord, à l'État ou aux États visés par cette disposition. »*

Les dispositions actuellement applicables, codifiées au sein du code de l'aviation civile, sont en fait issues de la loi du 4 avril 1953 portant statut du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civil. L'article L. 421-3 de ce code prévoit l'inscription du personnel navigant professionnel sur un registre et l'article L. 421-4 du même code conditionne cette inscription à la possession de la nationalité française. Cependant, l'article L. 421-5 du même code permet aux

ressortissants étrangers d'« *exercer temporairement* » cette activité, sous réserve d'être autorisés à travailler en France. Ils ne sont alors pas inscrits sur le registre mentionné à l'article L. 421-3 précité. En 1980, une disposition particulière a été introduite à l'article L. 421-8 du même code pour permettre l'inscription sur le registre des ressortissants communautaires, sous réserve de réciprocité de la part des États concernés.

L'article 14 de la directive « services » prohibe toute condition de réciprocité avec l'État membre d'origine pour l'accès à l'exercice d'une activité de service. C'est pourquoi le présent article propose d'élargir la condition de nationalité pour l'inscription sur le registre en vue de l'exercice de cette activité aux ressortissants communautaires ou d'un État partie de l'accord sur l'espace économique européen, ou d'un État partie à tout accord ayant la même portée.

L'harmonisation communautaire des conditions d'exercice des professions de personnel navigant, qu'il s'agisse du personnel technique <sup>(1)</sup> ou du personnel d'exploitation <sup>(2)</sup>, prévoit que ces professions sont exclues du champ couvert par la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Rien ne s'oppose donc à ce que la France exige des ressortissants communautaires qu'ils soient inscrits sur un registre.

La référence à un État partie à « *tout accord ayant la même portée* » que l'accord sur l'espace économique européen ne peut faire référence qu'aux accords bilatéraux de l'Union européenne passés avec la Suisse.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 40 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de précision CL 174 et CL 175 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** enfin l'article 10 **modifié**.*

---

(1) Directive 91/670/CEE du Conseil du 16 décembre 1991 sur l'acceptation mutuelle des licences du personnel pour exercer des fonctions dans l'aviation civile.

(2) Règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil du 16 décembre 1991 relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile.

*Article 10 bis (nouveau)*

(art. 26 du code civil)

**Compétence du préfet de police de Paris en matière de déclaration de nationalité**

Le présent article est issu d'un amendement de M. Claude Bodin, adopté par la commission avec l'avis favorable de votre rapporteur. Il vise à prévoir les conditions d'application, à Paris, des dispositions de l'article 12 de la loi du 12 mai 2009 précitée.

Ce dernier a transféré des tribunaux d'instance vers les préfetures la réception des déclarations de nationalité souscrites à raison du mariage avec un conjoint français, cette mesure étant applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. C'est ainsi que l'article 26 du code civil, dans sa rédaction issue de l'article 12 de la loi du 12 mai 2009 précitée, dispose, qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, *« la déclaration de nationalité souscrite en raison du mariage avec un conjoint français est reçue par le représentant de l'État dans le département ou par le consul »*.

L'absence spécifique de la mention relative à la compétence, à Paris, du préfet de police emporterait la compétence du préfet de Paris, préfet de la région Île-de-France. Or, c'est le préfet de police qui, à Paris, est d'ores et déjà compétent, conformément aux dispositions de l'article 15 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décrets de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, pour procéder *« à une enquête destinée à vérifier la continuité de la communauté de vie tant affective que matérielle entre les époux depuis le mariage, à évaluer, selon sa condition, le degré de connaissance de la langue française du déclarant, lors d'un entretien individuel donnant lieu à un compte rendu, et à permettre d'apprécier s'il y a lieu de s'opposer à l'acquisition de la nationalité française pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique »*.

Il convient donc de préciser à l'article 26 du code civil, qu'à Paris, la réception des déclarations acquisitives de la nationalité française à raison du mariage relève de la compétence du préfet de police, ainsi qu'il le fait déjà pour les naturalisations par décret.

Compte tenu de l'adoption vraisemblable de la présente loi postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le présent article procède directement à la modification de l'article 26 du code civil dans sa version en vigueur à compter de cette date.

\*

\* \*

*Après avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 422 de M. Philippe Goujon, présenté par M. Claude Bodin, portant article additionnel.*

*Article 10 ter (nouveau)*

(art. 171 du code civil)

**Simplification des conditions de célébration d'un mariage posthume**

Le présent article est issu d'un amendement de M. Claude Bodin, adopté par la commission avec l'avis favorable de votre rapporteur.

Le mariage posthume a été introduit dans le code civil par la loi du 31 décembre 1959 relative aux mesures d'aide immédiate prises par l'État à l'occasion de la rupture du barrage de Malpasset, le 2 décembre 1959, dans le département du Var.

Depuis 2007, 114 mariages posthumes ont été autorisés par le Président de la République, dont 10 concernant des fonctionnaires morts en service, et 35 demandes ont été rejetées.

Il apparaît qu'en prévoyant que des formalités officielles doivent avoir été accomplies, la rédaction de l'article 171 du code civil est trop restrictive. En effet, elle ne permet pas de tenir compte de certains éléments qui ne ressortissent pas nécessairement d'une formalité « officielle ». Pour permettre d'accueillir les demandes formées dans des circonstances particulièrement douloureuses, il est nécessaire d'assouplir les dispositions de cet article.

Le présent article implique qu'une formalité (demande de copie d'acte de naissance, demande d'un dossier de mariage, ...), qu'une démarche (rendez-vous avec un notaire en vue de l'établissement d'un contrat de mariage, ...) ou un préparatif de mariage (impression de faire-part, achat d'alliances, réservation de salle...) pourrait être regardé comme suffisant dès lors qu'il traduirait sans équivoque la volonté matrimoniale du futur époux.

\*

\* \*

*Après avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 424 de M. Philippe Goujon, présenté par M. Claude Bodin, portant article additionnel.*

### Article 11

(art. 910 du code civil, art. 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques et art. 4 de la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes)

#### **Simplification du régime d'acceptation des libéralités**

Le présent article a un double objet :

— il propose de consolider l'application en Alsace-Moselle de la procédure d'octroi des libéralités à des établissements ou à des États étrangers et de les soumettre au droit applicable en la matière, c'est-à-dire un régime de déclaration ouvrant un droit d'opposition au ministre de l'intérieur ;

— il vise également à substituer un régime de déclaration à un régime d'autorisation, en coordination avec l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005<sup>(1)</sup>, dans la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques et dans la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 a substitué un régime déclaratif au régime antérieur d'autorisation administrative en matière de dons et legs aux fondations, congrégations et associations ayant la capacité à recevoir des libéralités.*

*L'article 11 de la proposition de loi poursuit deux buts :*

*- d'une part, tirer les conséquences de ce changement de régime sur la formulation de deux textes anciens (la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques et la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes) ;*

*- d'autre part, faire bénéficier du régime déclaratif les libéralités consenties au profit des établissements publics du culte en Alsace-Moselle, ainsi qu'au profit des États étrangers et des établissements étrangers ayant la capacité, en vertu de leur droit national, de recevoir des libéralités.*

*Pour atteindre plus exactement ces deux buts et ne pas empiéter sur le pouvoir réglementaire, il est proposé de clarifier et d'alléger l'article 11 en lui donnant la rédaction suivante :*

I. – L'article 910 du code civil est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, après les mots : « capacité à recevoir des libéralités », sont insérés les mots : « et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local, ».

---

(1) Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les libéralités consenties à des États étrangers ou à des établissements étrangers habilités par leur droit national à recevoir des libéralités sont acceptées librement par ces États ou par ces établissements, sauf opposition formée par l'autorité compétente, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

II. – La loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques est modifiée ainsi qu'il suit :

1° L'article 1<sup>er</sup> est abrogé ;

2° L'article 2 est ainsi rédigé :

« Art. 2.- Les congrégations religieuses autorisées ou légalement reconnues et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les établissements publics du culte peuvent, avec l'autorisation du représentant de l'État dans le département, délivrée dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État :

« 1° Acquérir, à titre onéreux, des biens immeubles, des rentes sur l'État ou des valeurs garanties par lui destinés à l'accomplissement de leur objet ;

« 2° Aliéner les biens immeubles, les rentes ou valeurs garanties par l'État dont ils sont propriétaires. » ;

3° L'article 3 est abrogé.

III. L'article 4 de la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes est abrogé. »

Le **I** du présent article propose de consolider l'application dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle de la procédure d'octroi des libéralités à des établissements ou à des États étrangers. En effet, l'article 910 du code civil a déjà fait l'objet de mesures de simplification en application de l'article 111 de la loi du 12 mai 2009 précitée. Cet article avait pour objet de simplifier les conditions de validité des libéralités consenties au profit des établissements de santé, des établissements sociaux ou médico-sociaux ou des établissements d'utilité publique.

Par ailleurs, le **I** du présent article propose également que les libéralités consenties à des établissements ou à des États étrangers sont acceptées librement par ceux-ci, sauf opposition formée par le ministre de l'intérieur qui se prononce après avis du ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, des autres ministres concernés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Il s'agit donc d'étendre le régime de déclaration ouvrant un droit d'opposition au ministre de l'intérieur et, pour la circonstance, au ministre chargé des affaires étrangères, aux libéralités consenties à des établissements ou à des États étrangers.

Les **II** et **III** du présent article proposent d'étendre à deux lois du début du dix-neuvième siècle la substitution d'un régime de déclaration à un régime d'autorisation, en coordination avec l'ordonnance n° 2005-856 du

28 juillet 2005<sup>(1)</sup>, de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités et de l'article 111 de la loi du 12 mai 2009 précitée.

Le **II** du présent article propose d'étendre, à l'article 1er de la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques, le principe selon lequel tout établissement ecclésiastique autorisé ou congrégation légalement reconnue peut accepter, dans les conditions prévues par les deux derniers alinéas de l'article 910 du code civil, tous les biens meubles, rentes ou immeubles destinés à l'accomplissement de son objet, qui lui seront donnés par actes entre vifs ou par actes de dernière volonté.

Le **III** du présent article propose de prévoir à l'article 4 de la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes que les congrégations religieuses dûment autorisées ou légalement reconnues peuvent, avec l'autorisation du représentant de l'État dans le département acquérir, à titre onéreux, des biens immeubles, des rentes sur l'État ou des valeurs garanties par lui destinés à l'accomplissement de leur objet ou bien aliéner les biens immeubles, les rentes ou valeurs garanties par l'État dont elles sont propriétaires.

Plutôt que de modifier l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques, déjà modifié par la loi du 12 mai 2009 précitée, le Conseil d'État suggère d'abroger les dispositions des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de cette loi et de rédiger l'article 2 un dispositif couvrant l'ensemble des préoccupations de l'auteur de la proposition de loi.

Rappelons que, dans sa rédaction actuelle, l'article premier prévoit que, sous réserve des deux derniers alinéas de l'article 910 du code civil, « *tout établissement ecclésiastique reconnu par la loi pourra accepter, avec l'autorisation, tous les biens meubles, immeubles ou rentes qui lui seront donnés par actes entre vifs ou par actes de dernière volonté* ». Il apparaît que cette formulation demeure inadaptée puisqu'il n'est pas précisé qui donne cette autorisation et que ce dispositif contient des précisions de nature réglementaires.

L'article 2 de la loi du 2 janvier 1817 précitée prévoit que « *tout établissement ecclésiastique reconnu pourra également, avec l'autorisation, acquérir des biens immeubles ou des rentes* ». Cette rédaction est tout aussi imprécise. De même, l'article 3 de la même loi prévoit que « *les immeubles ou rentes appartenant à un établissement ecclésiastique seront possédés à perpétuité par ledit établissement et seront inaliénables, à moins que l'aliénation n'en soit autorisée* ».

---

(1) Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

Il est donc proposé de substituer à ces trois articles une nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi du 2 janvier 1817, de portée générale, qui prévoirait que les congrégations religieuses autorisées ou légalement reconnues et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les établissements publics du culte peuvent, avec l'autorisation du représentant de l'État dans le département, délivrée dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État :

— acquérir, à titre onéreux, des biens immeubles, des rentes sur l'État ou des valeurs garanties par lui destinés à l'accomplissement de leur objet;

— aliéner les biens immeubles, les rentes ou valeurs garanties par l'État dont ils sont propriétaires.

Cette rédaction présente, outre sa clarté, deux avantages : elle est dénuée d'éléments de portée réglementaire et, se plaçant dans une loi concernant l'ensemble des établissements ecclésiastiques, elle rend inutile la modification proposée par le III du présent article. En effet, l'article 4 de la de la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes prévoit les conditions d'acquisition et d'aliénation des biens des congrégations religieuses « *avec l'autorisation spéciale du chef de l'État* ». Le III du présent article proposait de substituer à ce texte un dispositif similaire à celui proposé *in fine* dans la loi de 1817. En conséquence, l'article 4 de la de la loi du 12 mai 1825 précitée peut être utilement abrogé.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 176 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement reprend intégralement la rédaction proposée par le Conseil d'État.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 11 ainsi modifié.*

#### *Article 12*

(art. L. 261-11 du code de la construction et de l'habitation)

### **Suppression de la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires**

Le présent article vise à supprimer la différence de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires, selon qu'ils ont ou non déclaré faire leur affaire de l'obtention d'un prêt. Il vise à mettre en œuvre une recommandation de la Cour de cassation, formulée en 2002, en 2006 et, en dernier lieu, en 2008 <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Cour de cassation, rapport annuel 2008, page 11.*

Le dernier aliéna de l'article L. 261-11 du code de la construction et de l'habitation dispose : « *Lorsque la vente a été précédée d'un contrat préliminaire prévu à l'article L. 261-15, seul le contrat de vente est soumis aux dispositions des articles L. 312-15 à L. 312-17 du code de la consommation.* ».

En vertu des dispositions des articles R. 261-26 et R. 261-31 du code de la construction et de l'habitation, le souscripteur d'un contrat préliminaire pour l'acquisition d'un immeuble à construire peut obtenir le remboursement du dépôt de garantie versé si le prêt que le réservant, aux termes du contrat, s'engage à faire obtenir ou à transmettre au réservataire n'a pas été obtenu et que le contrat de vente n'a pu être signé.

Mais il n'en est pas de même si le souscripteur a déclaré faire son affaire personnelle de l'obtention du prêt et ne l'a pas obtenu : en effet, les dispositions des articles R. 261-26 et R. 261-31 du code de la construction et de l'habitation ne sont pas applicables et le réservataire ne peut prétendre à la restitution du dépôt de garantie versé lors de la signature du contrat puisque seul le contrat de vente est soumis aux dispositions des articles 16 à 18 de la loi n° 79-525 du 3 juillet 1979 relative au soutien de l'investissement industriel productif, imposant cette restitution lorsque la condition suspensive relative à l'obtention du prêt affectant la vente n'a pas été réalisée.

La Cour de cassation a ainsi jugé que le souscripteur ayant déclaré faire son affaire personnelle de l'obtention du prêt et ne l'ayant pas obtenu ne peut prétendre à la restitution du dépôt de garantie versé lors de la signature du contrat préliminaire <sup>(1)</sup>.

Il apparaît qu'une telle différence de traitement va à l'encontre des intérêts des souscripteurs de contrats préliminaires, sans que, sans doute, ce résultat ait été voulu, et ne s'explique que par la disposition législative qui n'impose pas le respect des articles L. 312-15 à L. 312-17 du code de la consommation.

Il est donc proposé de mettre fin à cette différence de traitement par l'abrogation du dernier alinéa de l'article L. 261-11 du code de la construction et de l'habitation.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 177 du rapporteur tendant à proposer une nouvelle rédaction de l'article.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de supprimer les différences de traitement entre les souscripteurs de contrats préliminaires pour la restitution du dépôt de

---

(1) Cour de cassation, 3<sup>ème</sup> chambre civile, 21 juin 2006 (pourvoi n° 04-18 239).

garantie. C'est un amendement de clarification, à la fois du texte initial et – en toute modestie – de la rédaction suggérée par la Cour de cassation.

*La Commission adopte l'amendement CL 177. En conséquence, l'article 12 est ainsi rédigé.*

### Article 13

(art. L. 213-11 du code l'environnement)

#### **Simplification du dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau**

Le présent article vise à simplifier le dispositif de déclaration pour la redevance pour obstacle sur un cours d'eau, en n'imposant une déclaration que lors de la création ou de la modification de l'ouvrage. Il reprend une suggestion du ministère de l'Écologie.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 13 prévoit d'alléger les obligations déclaratives des redevables résidant en métropole assujettis à la redevance pour obstacle sur les cours d'eau. Cette mesure de simplification pourrait être étendue aux redevables des redevances similaires instituées dans les départements d'outre-mer. Il suffirait de modifier, dans le respect du partage des compétences de la loi et du règlement, les dispositions des articles L. 213-14-1 et L. 213-14-2 du même code de l'environnement de la façon suivante :*

*1° La dernière phrase du II de l'article L. 213-14-1 serait remplacée par les dispositions suivantes :*

*« Les redevables sont tenus de souscrire chaque année, selon les modalités fixées par décret, une déclaration permettant le calcul de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau à laquelle ils sont assujettis. »*

*2° Le dernier alinéa de l'article L. 213-14-2 serait remplacé par les dispositions suivantes :*

*« Les redevables sont tenus de souscrire chaque année, selon les modalités prévues par le décret mentionné au II de l'article L. 213-14-1, les déclarations permettant le calcul des redevances auxquelles ils sont assujettis. Toutefois les redevables de la redevance pour obstacle sur les cours d'eau sont, en l'absence de modification des caractéristiques de l'ouvrage, dispensés de renouveler chaque année leur déclaration. » »*

L'article L. 213-11 du code de l'environnement prévoit que les assujettis à la redevance pour obstacle sur les cours d'eau doivent déclarer chaque année les éléments de l'assiette de cette redevance.

Cette redevance est perçue, en métropole, par les agences de l'eau. Dans les départements d'outre-mer, les obligations déclaratives à l'office de l'eau sont définies par voie réglementaire, en application de l'article L. 213-14-2 du même code.

Les caractéristiques des ouvrages (hauteur, équipements existants pour le transit sédimentaire et le franchissement par les poissons) ne sont très souvent pas

modifiées chaque année. Dans ce cas, il semble souhaitable de ne pas exiger une déclaration annuelle de la part du maître d'ouvrage si aucune caractéristique technique n'a été modifiée.

Le présent article permettra donc d'alléger les charges administratives pesant sur les gestionnaires de ces ouvrages. Le ministère estime, en effet, que le coût administratif de la déclaration annuelle peut-être estimé à 100 000 euros par an pour les entreprises concernées. Le coût administratif pour les agences de l'eau pour mettre en œuvre cette réforme – modification des supports de télé déclaration et des notices d'information – a été évalué à 30 000 euros.

Sur une suggestion du Conseil d'État, votre rapporteur estime que le dispositif applicable outre-mer mériterait de bénéficier de la même simplification, dans le respect du partage des compétences de la loi et du règlement. Il convient donc de modifier les articles L. 213-4-1 et l. 213-4-2 du code de l'environnement.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 178 du rapporteur, tendant à proposer une nouvelle rédaction de l'article.*

*En conséquence, l'article 13 est ainsi **rédigé**.*

#### *Article 14*

(art. L. 2213-15 du code général des collectivités territoriales)

#### **Exonération de la famille d'un défunt du versement d'une vacation en cas de contrôle de police inopiné**

Le présent article vise à exonérer la famille d'un défunt du versement d'une vacation en cas de contrôle de police inopiné.

L'article L. 2213-14 du code général des collectivités territoriales définit les opérations funéraires qui font l'objet d'une surveillance par les services de police. Le quatrième alinéa de cet article prévoit la possibilité de contrôler toute opération consécutive à un décès. Il s'agit d'un dispositif de contrôle inopiné.

Le premier alinéa de l'article L. 2213-15 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 5 de la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, prévoit que l'ensemble des opérations de surveillance mentionnées à l'article L. 2213-14 donnent droit à des vacations.

Lorsqu'une opération funéraire fait l'objet d'une surveillance en application du quatrième alinéa de l'article L. 2213-14, il ne paraît pas souhaitable que la famille du défunt soit assujettie au versement d'une vacation au titre de ce

contrôle inopiné. Le présent article vise donc à exonérer les familles du paiement de la vacation dans ce cas.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 14 sans modification.*

*Article 14 bis (nouveau)*

(art. 530 du code de procédure pénale)

**Délai de paiement des amendes**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Président Jean-Luc Warsmann. Il vise à rétablir une égalité de traitement entre les contrevenants qui s'acquittent par courrier du montant de l'amende forfaitaire consécutive à une infraction au code de la route entrant dans le cadre du contrôle-sanction automatisé (CSA) et ceux qui utilisent un moyen de paiement en ligne.

Le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 relatif au recouvrement des amendes forfaitaires et à certains frais de justice, prévoit que le règlement des amendes peut s'effectuer par l'envoi d'un timbre-amende ou d'un chèque ainsi que par télépaiement automatisé. Dans ce dernier cas, il n'y a pas de problème quant à la reconnaissance de la date à laquelle le contrevenant s'est acquitté du montant de l'amende qui se confond avec celle de sa démarche libératrice.

Il peut en revanche en aller différemment lorsque ce montant est réglé par chèque ou par timbre fiscal classique dans la mesure où de nombreux cas soumis à l'attention du Médiateur de la République ont fait apparaître que la date retenue par l'administration ne correspond ni à celle de l'envoi du chèque ou du timbre fiscal par le contrevenant, ni à celle de la réception du courrier mais à celle de son traitement par le Centre d'encaissement des amendes de Rennes.

Cette occurrence est d'autant plus mal ressentie par les intéressés que l'avis de contravention prévoit expressément que le paiement par chèque ou timbre fiscal doit être adressé au Trésor public par lettre simple, ce qui prive les personnes respectueuses de cette consigne sans fondement juridique, de pouvoir apporter la preuve qu'elles ont procédé, comme les utilisateurs des procédures « en ligne », au paiement dans les délais requis.

En outre et contrairement aux articles 529-8, 529-9 du code de procédure pénale selon lesquels les délais accordés au contrevenant présumé courent à compter de la date d'envoi des avis d'amendes, l'administration substituée à cette date celle d'émission des titres de paiement en cause, ce qui peut contribuer à réduire le délai accordé par le législateur.

Cette situation met ainsi en évidence une double rupture d'égalité entre l'administration et certains contrevenants, mais aussi entre contrevenants.

C'est pourquoi, afin de rétablir une application loyale des règles par l'administration et compréhensible par les usagers de bonne foi, il est proposé de compléter le dispositif du code de procédure pénale relatif à la procédure de l'amende forfaitaire. En cas de règlement par courrier, le cachet de l'opérateur postal doit pouvoir être explicitement opposé à l'administration, comme pour le règlement des impôts, en tant que preuve du règlement en temps voulu du montant de l'amende, sous réserve de la production du timbre fiscal ou de l'encaissement effectif et ultérieur du chèque.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'amendement CL 136 de M. Jean-Luc Warsmann portant article additionnel après l'article 14.*

#### *Article 15*

(art. L. 326-3, L. 326-5 et L. 326-6 du code de la route)

### **Simplification de la procédure d'exercice de la profession d'expert en automobile**

Le présent article propose de simplifier la procédure permettant d'exercer l'activité d'expert en automobile et de supprimer toute référence à la commission nationale des experts automobiles dans la partie législative du code de la route.

Les experts en automobile doivent, pour exercer leur profession, être inscrit sur une liste établie par la commission nationale des experts automobiles (CNEA), en vertu de l'article L. 326-3 du code de la route. Cette commission a deux fonctions :

— elle établit la liste nationale des experts ;

— elle exerce le pouvoir disciplinaire. L'article L. 326-5 du code de la route prévoit d'ailleurs qu'un décret en Conseil d'État fixe l'étendue du pouvoir disciplinaire de la CNEA.

Les experts doivent répondre à des conditions d'exercice fixées par loi. Ils doivent établir chaque année un dossier administratif qu'ils transmettent à la commission. Au vu de ce dossier, ils sont inscrits sur la liste nationale, après passage en commission. Dans les faits, c'est le secrétariat de la commission, assuré par un fonctionnaire désigné par arrêté ministériel, qui établit la liste des experts qui ont envoyé un dossier complet. Cette liste est seulement validée lors d'une réunion de la CNEA. Les membres de la CNEA n'examinent pas les 2 500 dossiers envoyés chaque année par les experts.

C'est pourquoi le 1<sup>o</sup> du présent article propose de supprimer l'obligation administrative du passage en commission et de confier la gestion de la liste au ministre chargé des transports, qui assure déjà le secrétariat de cette commission.

En conséquence, la CNEA n'aura plus de compétences administratives, ce qui allégera les formalités administratives incombant aux experts et réduira le délai nécessaire pour l'inscription sur la liste.

La CNEA exerce aujourd'hui en propre le pouvoir disciplinaire sur les experts. La confusion des missions entre le rôle administratif et le rôle disciplinaire, a conduit à de nombreuses reprises le Conseil d'État à invalider les décisions de la CNEA, qui a, plus d'une dizaine de fois, utilisé les prérogatives qu'elle tire de ses fonctions administratives pour engager une procédure disciplinaire.

C'est pourquoi le 2<sup>o</sup> du présent article propose de supprimer dans l'article L. 326-5 du code de la route, la mention d'un pouvoir disciplinaire de la CNEA. Il sera confié au pouvoir réglementaire le soin de créer une commission chargée de donner un avis au ministre en matière de sanction disciplinaire qui exercera lui-même ce pouvoir. La délégation au pouvoir réglementaire de la définition des sanctions et du régime disciplinaire d'une profession réglementée est possible <sup>(1)</sup>.

La CNEA a pris depuis 2006 plusieurs décisions radiant de la liste des experts salariés de société d'assistance automobile et de dépannage, ou de compagnies d'assurance au motif que les conditions dans lesquelles ils exerçaient leur activité n'étaient pas de nature à garantir leur indépendance.

Le Conseil d'État a cependant jugé <sup>(2)</sup> que le 2<sup>o</sup> du I de l'article L. 326-6 du code de la route, qui proscrie l'exercice par les experts de toute activité touchant à la production, la vente, la location ou la réparation d'automobiles, ne permettait pas de radier un expert de la liste au seul motif qu'il se trouverait dans une situation de nature à affecter son indépendance dans l'exercice de son activité.

C'est pourquoi le 3<sup>o</sup> propose de clarifier la rédaction de l'article L 326-6 précité, de façon à poser clairement le principe selon lequel les conditions dans lesquelles les experts exercent leur activité, et quelque soit leur statut, ne doivent pas porter atteinte à leur indépendance.

Enfin, ce dispositif n'entrerait en vigueur que trois mois francs après l'entrée en vigueur de la présente loi, pour permettre au pouvoir réglementaire de prendre les décrets nécessaires.

\*  
\*   \*

---

(1) Conseil d'État, Asssemblée, 4 juillet 2004, *Ministre de l'Intérieur c/ Benkerrou*.

(2) Conseil d'État, 29 mai 2009 *M. Anizan*.

*La Commission adopte l'article 15 sans modification.*

### Article 16

(art. L. 214-6, L. 222-1, L. 233-3, L. 256-3 et L. 611-6 du code rural)

#### **Simplification de procédures dans le code rural**

Le présent article propose plusieurs simplifications de procédures prévues par le code rural.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Cet article n'appelle pas de remarque de fond. Toutefois la phrase ajoutée au premier alinéa de l'article L. 222-1 du code rural pourrait être ainsi rédigée : « Les organismes et les professionnels établis sur le territoire d'un autre État membre de la Communauté européenne sont, dans les cas fixés par le ministre chargé de l'agriculture, eu égard aux conditions requises dans cet État membre pour exercer cette activité, réputés détenir l'agrément correspondant ou satisfaire à certaines des conditions de son obtention. » »*

Le 1<sup>o</sup> du présent article adapte à la directive « services » les dispositions applicables à l'exercice de diverses activités concernant les chiens et les chats.

Le *a)* du 1<sup>o</sup> supprime la condition de trois ans d'expérience professionnelle pour obtenir le certificat de capacité imposé pour l'une au moins des personnes exerçant dans un établissement d'élevage, de vente, de dressage, de garde, ou présentation au public de chiens et de chats. En effet, cette exigence peut être considérée comme excessive au regard de la directive « services ».

Le *b)* et le *c)* du 1<sup>o</sup> concernent l'activité de toilettage des chiens et des chats. En effet, la rédaction actuelle du dernier alinéa du IV de l'article L. 214-6 du code rural, qui traite de ces établissements de toilettage, prévoit qu'ils doivent faire l'objet d'une déclaration au préfet, ce qui induit qu'ils doivent nécessairement être établis sur le territoire national. Une telle exigence est contraire à la directive « services ». Le présent article propose de préciser que seule l'activité doit être déclarée. Un amendement du Président Jean-Luc Warsmann propose même de supprimer cette déclaration qui peut apparaître comme trop contraignante au regard de la nature de cette activité.

Le 2<sup>o</sup> du présent article propose de compléter l'article L. 222-1 du même code, relatif à l'agrément sanitaire auxquels sont soumises les activités de reproduction animale. Cet article renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des activités soumises à un tel agrément et des modalités de la délivrance, de la suspension et du retrait de celui-ci. Il renvoie, en outre, à un décret simple, la définition des règles sanitaires que doivent respecter les professionnels agréés. Ces définitions font l'objet des articles R. 222-1 à D. 222-5 du code rural. Les modalités pratiques sont prises par des arrêtés du ministre chargé de l'Agriculture.

Le présent article vise donc à introduire la possibilité d'une dérogation à cette obligation d'agrément pour les organismes ou professionnels établis dans un autre État membre pour y exercer la même activité. Il est proposé que des arrêtés du ministre chargé de l'Agriculture définissent les cas dans lesquels ces opérateurs seront réputés détenir l'agrément.

Cependant, ces arrêtés ne sont définis qu'en application des décrets pris en application de ce même article L. 222-1 du code rural. Il convient donc de modifier la rédaction de cet article.

Le 3° du présent article modifie les dispositions de l'article L. 233-3 relatif aux centres de rassemblement des animaux – pour l'essentiel les marchés aux bestiaux –, et aux négociants pour supprimer les modalités d'agrément de ces derniers. En effet, ce dispositif, particulièrement lourd, n'a jamais été mis en œuvre. Le présent article propose donc de le remplacer par une obligation d'enregistrement préalable des opérateurs pour accéder aux centres de rassemblement. Une telle modification permettra de rendre notre droit conforme à la directive 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine et à la directive 91/68/CEE du Conseil, du 28 janvier 1991, relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins.

Le 4° du présent article prévoit une dérogation à l'obligation d'agrément des organismes d'inspection ou des centres de formation des inspecteurs chargés du contrôle technique obligatoire des matériels utilisés pour l'application des produits phytosanitaires et établis dans un autre État membre.

Le 5° du présent article prévoit la même dérogation pour l'agrément des organismes chargés de la mise en œuvre de la qualification et du contrôle en matière d'agriculture raisonnée. Le dispositif vise les organismes certificateurs prévus par le décret n° 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée.

\*

\* \*

*Sur avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 41 de M. Jean-Michel Clément.*

*Après avis favorable du rapporteur, elle **adopte** ensuite l'amendement CL 137 de M. Jean-Luc Warsmann.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL 179 de clarification du rapporteur.*

*La Commission **adopte** enfin l'article 16 **ainsi modifié**.*

*Article 17*

(art. L. 722-20 du code rural)

**Affiliation au régime de sécurité sociale agricole des présidents et dirigeants de sociétés agricoles**

Le présent article étend au régime social des salariés agricoles la simplification opérée par l'article 76 de la loi du 12 mai 2009 précitée.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 17 procède, pour l'assujettissement au régime des salariés agricoles, à une mise à jour dans le code rural de la définition des différentes catégories de dirigeants de société, identique à celle qui a été réalisée pour le régime général par la précédente loi de simplification du droit du 12 mai 2009. Toutefois, cette disposition ne reprend pas une modification au 11° de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, apportée pour le régime général par la même loi du 12 mai 2009 et tendant à étendre au partenaire d'un pacte civil de solidarité la règle selon laquelle les parts du capital social détenues par le conjoint d'un gérant de société anonyme ou de SARL sont considérées comme appartenant à ce dernier pour l'appréciation de sa qualité de salarié. Il serait souhaitable de procéder à cette harmonisation qui éviterait un a contrario entre les règles applicables au régime agricole et celles applicables au régime général et trait, au surplus, dans le sens de l'objectif poursuivi. »*

Cet article 76 précité était issu d'un amendement de M. Alain Vasselle, adopté par le Sénat avec l'avis favorable du Gouvernement. Il précise la notion de « conjoint » du gérant de SARL ou de sociétés d'exercice libéral (SEL) et à affilier au régime général les présidents et dirigeants de sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées (SELAS), ainsi que les présidents des sociétés coopératives de banques.

L'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale permet l'affiliation au régime général de sécurité sociale de diverses catégories de personnes, dont les gérants « minoritaires » (de SARL par exemple), et les mandataires sociaux. La rédaction actuelle est source d'ambiguïté. L'article 76 précité a prévu que les parts du partenaire de PACS doivent être ajoutées à celles du gérant de SARL auquel il est lié, pour apprécier sa qualité de gérant « minoritaire ». Pour autant, la rédaction retenue par le Sénat est surprenante car elle revient à considérer la qualité de partenaire de PACS comme une variante de la qualité de conjoint. Le texte proposé vise, en effet, les parts appartenant « au conjoint partenaire lié par un pacte civil de solidarité compris ».

Le Conseil d'État observe que cette mesure doit être étendue aux gérants de sociétés à responsabilité limitée agricoles. En effet, le 8° de l'article L. 722-20 du code rural prévoit que les gérants de ces sociétés sont affiliés au régime social agricole à condition que lesdits gérants ne possèdent pas, ensemble, plus de la moitié du capital social, étant entendu que les parts appartenant, en toute propriété ou en usufruit, au conjoint et aux enfants mineurs non émancipés d'un gérant sont considérées comme possédées par ce dernier.

Il semble effectivement utile d'apporter la même précision que celle apportée par l'article 76 précité à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, pour prévoir que les parts du partenaire de PACS doivent être ajoutées à celles du gérant de SARL auquel il est lié, pour apprécier sa qualité de gérant minoritaire.

Par ailleurs, l'article 76 précité a prévu l'affiliation au régime général de sécurité sociale de « *directeurs généraux délégués* » et non pas seulement des présidents du conseil d'administration et des directeurs généraux de sociétés anonymes sont affiliés au régime général de sécurité sociale. Cette modification concernait le 12° de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale.

Le présent article vise à étendre cette disposition pour permettre l'affiliation des présidents du conseil d'administration et directeurs généraux délégués au régime de sécurité sociale agricole. En effet, le 8° de l'article L. 722-20 du code rural ne mentionne aujourd'hui que les seuls présidents-directeurs généraux et directeurs généraux de sociétés.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 180 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend, d'une part, à corriger la rédaction retenue dans la loi du 12 mai 2009 en vue de considérer, à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, la qualité de partenaire de pacte civil de solidarité comme une variante de la qualité de conjoint et, d'autre part, à introduire cette même précision à l'article L. 722-20 du code rural.

*La Commission adopte cet amendement.*

*En conséquence, l'article 17 est ainsi rédigé.*

*Article 17 bis (nouveau)*  
(art. L. 741-1 du code rural)

**Mise en œuvre de la déclaration automatisée des données sociales unifiée  
dans le régime social agricole**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Président Jean-Luc Warsmann. L'article L. 741-1 du code rural est relatif aux conditions de calcul, de perception et d'affectation des cotisations dues au titre des prestations familiales et des assurances sociales pour l'emploi de salariés agricoles. Cet article, qui précise en son premier alinéa que les cotisations sont « *calculées (...) par les caisses de mutualité sociale agricole* » ne permet pas l'exercice du mode déclaratif, c'est-à-dire le calcul et la déclaration des cotisations par les employeurs de salariés agricoles.

Le présent article vise à permettre de mettre en œuvre dans le régime agricole, un système dit « déclaratif », consistant en un transfert vers la Mutualité sociale agricole des données sociales et des cotisations calculées et comptabilisées par l'entreprise elle-même, à partir de l'alimentation de flux automatisés selon la norme « déclaration automatisée des données sociales unifiée » (DADS-U) adaptée aux spécificités et besoins du régime agricole.

L'appel « déclaratif » est une mesure de simplification offerte aux employeurs agricoles et est appelé à coexister avec « l'appel chiffré » qui demeure un service très apprécié des petites entreprises ou des entreprises non informatisées.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 138 de M. Jean-Luc Warsmann portant article additionnel après l'article 17.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à mettre en œuvre, dans le régime agricole, un système « déclaratif », consistant en un transfert vers la Mutualité sociale agricole des données sociales et des cotisations calculées et comptabilisées par l'entreprise, à partir de l'alimentation de flux automatisés selon la norme « déclaration automatisée des données sociales unifiée », adaptée aux spécificités et besoins du régime agricole. L'appel déclaratif est donc une mesure de simplification offerte aux employeurs agricoles.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Article 17 ter (nouveau)*

(art. L. 1321-5 du code de la santé publique)

**Spécifications techniques auxquelles doivent répondre les laboratoires  
d'analyses de l'eau participant à un marché public**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement.

L'article 23 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services encadre les spécifications techniques des marchés. En conséquence, l'agrément mentionné à l'article L. 1321-5 du code de la santé publique – exigé préalablement d'un candidat à une procédure de marchés publics – prévoit des spécifications techniques auxquelles doivent répondre les laboratoires d'analyses de l'eau souhaitant participer au marché.

Bien que l'équivalence des spécifications techniques contenue dans l'agrément soit d'ores et déjà garantie au niveau réglementaire, la mention « *ou équivalent* » prévue au 3 de l'article 23 de la directive précitée ne figure pas explicitement dans la partie législative du code de la santé publique. Tel est l'objet du présent amendement qui vise à se conformer à ces dispositions.

\*  
\* \*

*Sur avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** ensuite l'amendement CL 404 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 17.*

#### *Article 18*

(art. L. 1331-7, L. 1331-7-1 [nouveau], L. 1331-8 et L. 1331-11 du code de la santé publique)

#### **Simplification du régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques**

Le présent article simplification du régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées provenant d'activités économiques, mais dont les caractéristiques sont celles d'effluents domestiques.

##### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Pour renforcer la sécurité juridique et l'efficacité du nouveau régime des rejets d'eaux usées « assimilables aux eaux usées domestiques » dans le réseau public de collecte, l'habilitation donnée au pouvoir réglementaire pour préciser le champ d'application de ce régime devrait être encadrée. Il serait aussi utile de compléter le dispositif en modifiant les dispositions relatives aux contrôles et en prévoyant une procédure de régularisation des raccordements actuellement en situation irrégulière.*

*La rédaction de l'article 18 pourrait être la suivante :*

« I. - Le chapitre premier du titre III du livre premier du code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 1331-7, sont insérés après le mot « participation » les mots : « au premier investissement » ;

2° Il est inséré, après l'article L. 1331-7, un article L. 1331-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1331-7-1.- Le propriétaire d'un immeuble ou d'un établissement dont les eaux usées résultent d'utilisations de l'eau assimilables à un usage domestique a droit, à sa demande, au raccordement au réseau public de collecte.

« Le propriétaire peut être astreint à verser à la commune, dans les conditions fixées par délibération du conseil municipal, une participation dont le montant tient compte de l'économie qu'il réalise en évitant le coût d'une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. Il détermine notamment, en fonction du volume des rejets et de la nature et du degré de pollution, les utilisations de l'eau assimilables à un usage domestique. »

3° À l'article L. 1331-8, les références aux articles L. 1331-1 à L. 1331-7 sont remplacées par les références aux articles L. 1331-1 à L. 1331-7-1 ;

4° À l'article L. 1331-11, le cinquième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« 4° Pour assurer le contrôle des déversements d'eaux usées autres que domestiques et des utilisations de l'eau assimilables à un usage domestique. »

II. – Le propriétaire d'un immeuble ou d'une installation mentionnée à l'article L. 1331-7-1 du code de la santé publique, qui est raccordé au réseau public de collecte sans autorisation à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, régularise sa situation en présentant à la mairie du lieu d'implantation de l'immeuble ou de l'installation une déclaration justifiant utiliser l'eau dans des conditions assimilables à un usage domestique. En l'absence de déclaration dans les six mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 1331-7-1, les dispositions de l'article L. 1331-8 lui sont applicables. »

En application de l'article L. 1331-1 du code de la santé publique, les eaux usées domestiques sont obligatoirement raccordées à l'égout lorsque le réseau de collecte existe. Pour les effluents non domestiques, une autorisation de rejet à l'égout de ces eaux usées est nécessaire en application de l'article L. 1331-10 du même code, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ayant porté à 10 000 euros le montant de l'amende applicable en l'absence d'autorisation (prévu à l'article L. 1337-2 du code de la santé).

Selon un arrêt du Conseil d'État du 26 novembre 1984, les eaux usées rejetées par l'établissement concerné « *ne peuvent être regardées, eu égard à l'affectation professionnelle des immeubles dont elles proviennent, comme des eaux d'origine domestiques* ». Les activités se caractérisant par le rejet d'eaux usées provenant des besoins d'alimentation et d'hygiène (bureaux, centres commerciaux, hôtels, restaurants, par exemple) ne provenant pas d'immeubles à usage principal d'habitation, ne constituent donc pas des « *eaux usées domestiques* » au sens du code de la santé, même si l'article L. 1331-15 du code de la santé publique restreint l'obligation de traitement autonome des rejets aux effluents autres que domestiques, ce qui implique que ces effluents de nature « *domestique* » peuvent être raccordés au réseau collectif d'assainissement.

La nécessité d'une autorisation de déversement pour ces établissements dont les rejets sont « *assimilables* » à des rejets domestiques permet toutefois à la collectivité de percevoir, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1331-10 du même code, une participation aux dépenses de premier investissement nécessitées par le raccordement. Cette même contribution aux dépenses de premier établissement est par ailleurs prévue par l'article L. 1331-7 du même code pour les immeubles d'habitation édifiés postérieurement à la mise en service du réseau de collecte qui doivent être raccordés à l'égout.

La définition des eaux usées domestiques étant limitée à celles issues des seuls immeubles à usage principal d'habitation explique que le nombre d'établissements devant disposer d'une autorisation de raccordement est très important. De ce fait, les mairies doivent faire face à plusieurs milliers de demandes d'autorisation, sans toujours disposer des services techniques compétents, la compétence « assainissement » étant souvent déléguée à un groupement. Dès lors, on observe que les collectivités concernées n'arrivent pas à accorder toutes ces autorisations dans des délais raisonnables.

L'absence d'exigence d'une autorisation de déversement pour des effluents « assimilables » aux rejets domestiques représenterait pour les collectivités territoriales et leurs groupements un allègement important des procédures administratives. Les charges administratives induites peuvent être évaluées entre 100 et 400 millions d'euros.

Le I du présent article propose donc de compléter l'article L. 1331-10 du même code pour préciser que l'autorisation de déversement n'est pas nécessaire pour les eaux usées assimilables aux eaux usées domestiques, un décret en Conseil d'État en précisant la définition.

Il convient cependant de conserver la nécessité pour la collectivité de ne pas être dans l'obligation de raccorder au réseau des établissements importants dont les rejets sont assimilables à des rejets domestiques (centres commerciaux, hôtels, ensembles d'activités tertiaires par exemple), si ce raccordement impose des travaux importants de renforcement et d'extension des réseaux et des ouvrages d'épuration des eaux usées. C'est pourquoi il n'est pas proposé de modifier l'article L. 1331-1 du même code définissant l'obligation de raccordement des seuls effluents domestiques.

Il est également proposé de compléter l'article L. 1331-7 du même code afin de préciser que la contribution aux dépenses d'investissement s'applique également pour le déversement au réseau d'assainissement d'effluents « assimilables » aux effluents domestiques. Ces participations aux dépenses de premier investissement seront à fixer par l'organe délibérant de la collectivité organisatrice du service sur la base des coûts des installations individuelles, dans le respect de l'égalité des catégories que constituent les usagers domestiques et les usagers « assimilables » vis-à-vis du service, les différences de situation exigeant de prendre en compte des références de coûts différentes.

Le nouvel article L. 1331-7-1 prévoit un même dispositif de participation aux frais de raccordement des propriétaires concernés, pour un réseau de collecte existant.

Sur une suggestion du Conseil d'État, votre rapporteur propose de préciser dans la loi les critères en fonction desquels le décret en Conseil d'État pourra déterminer les modalités d'application de ces dispositions. Il est ainsi proposé que ce décret fasse référence, pour qualifier les utilisations de l'eau assimilables à un

usage domestique, le volume des rejets ainsi que la nature et le degré de pollution des eaux concernées.

Enfin, le **II** du présent article, résultant de l'adoption d'un amendement de votre rapporteur, prévoit un dispositif de régularisation de la situation des propriétaires raccordés sans autorisation au réseau de collecte. Ils disposeront d'un délai de six mois à compter de la publication du décret en conseil d'État précité pour présenter à la mairie une déclaration justifiant qu'ils utilisent l'eau dans des conditions assimilables à un usage domestique.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement de suppression CL 42 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle adopte l'amendement CL 181 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 18 est ainsi rédigé.*

#### *Article 19*

(art. L. 1334-3, L. 1334-4, L. 1334-4-1 [nouveau] et L. 1334-12 du code de la santé publique)

### **Simplification des règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb**

Le présent article propose de simplifier les règles applicables opérateurs réalisant les diagnostics du risque d'intoxication par le plomb ainsi que les modalités de contrôle après travaux de suppression de l'exposition au plomb, conformément aux principes de la directive « services ».

Le **1<sup>o</sup>** du présent article modifie l'article L. 1334-3 du code de la santé publique qui prévoit que lorsque le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires s'est engagé à réaliser les travaux, le représentant de l'État procède, au terme du délai indiqué dans la notification de sa décision, au contrôle des lieux, afin de vérifier que le risque d'exposition au plomb est supprimé. Ce même article prévoit que, dans le cas contraire, le représentant de l'État fait exécuter les travaux nécessaires à leurs frais. Enfin, à l'issue des travaux, le représentant de l'État fait procéder au contrôle des locaux, afin de vérifier que le risque d'exposition au plomb est supprimé.

Le présent article propose de simplifier la rédaction de ce dispositif pour simplement prévoir qu'à l'issue des travaux ou au terme du délai indiqué dans la notification de sa décision, le représentant de l'État procède ou fait procéder au contrôle des locaux, afin de vérifier que le risque d'exposition au plomb est supprimé.

Ce contrôle peut notamment être confié au directeur du service communal d'hygiène et de santé de la commune concernée.

Le 2<sup>o</sup> du présent article vise, à l'article L. 1334-4 du même code, à ne réserver l'agrément qu'il délivre aux seuls opérateurs chargés d'effectuer les travaux et non plus aux opérateurs chargés de réaliser les diagnostics et contrôles relatifs au plomb. En effet, les services de l'État estiment que le régime d'agrément est trop lourd et qu'un système d'accréditation paraît suffisant. Il semble que les services de l'État ne disposent pas des outils adaptés pour juger du professionnalisme des entreprises artisanales concernées.

Les services de l'État justifient le maintien de l'agrément pour les opérateurs chargés d'effectuer les travaux relatifs au plomb par la complexité des opérations en cause et par les risques qu'elles présentent.

Le 3<sup>o</sup> du présent article prévoit de préciser dans un nouvel article L. 1334-4-1 du même code que les opérateurs chargés de réaliser les diagnostics et contrôles relatifs au plomb doivent présenter « *des garanties de compétences* » et disposer « *d'une organisation et de moyens appropriés* ». Ces opérateurs ne doivent avoir aucun lien de nature à porter atteinte à leur impartialité et à leur indépendance ni avec le propriétaire ou son mandataire, ni avec une entreprise pouvant réaliser des travaux dans les lieux pour lesquels il leur est demandé d'établir le diagnostic et le contrôle relatifs au plomb.

Le 4<sup>o</sup> du présent article propose de compléter l'article L. 1334-12 du même code pour prévoir qu'un décret en Conseil d'État prévoit les conditions auxquelles doivent répondre les organismes qui réalisent les travaux, le diagnostic et le contrôle relatifs au plomb, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont effectués.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 43 de M. Jean-Michel Clément.*

*Sur avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 397 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 182 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin l'article 19 **modifié**.*

## Article 20

(art. L. 4383-1, L. 4383-3 et L. 4244-1 du code de la santé publique)

### Clarification des compétences en matière de formations sanitaires

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié les compétences de l'État et de la région en matière des formations sanitaires. L'État détermine notamment le contenu pédagogique et de l'organisation de la formation et la région autorise la création des instituts de formation, agréé ses directeurs et finance les dépenses de fonctionnement et d'équipement de ces structures de formation.

Le présent article vise à inclure les cadres de santé et les préparateurs en pharmacie hospitalière comme bénéficiaires de ces formations.

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*Cet article a notamment pour objet de transférer aux régions, ainsi qu'à la collectivité territoriale de Corse, le financement du fonctionnement et de l'investissement des organismes de formation des « cadres de santé ».*

*En transférant aux régions ce financement, ainsi que la responsabilité de l'agrément des instituts de formation des cadres de santé, formation régie par le décret n° 95-926 du 18 août 1995 et assurée par des instituts agréés par le ministre chargé de la santé, l'État leur transfère une compétence qu'il exerçait jusqu'ici. Cette compétence additionnelle vient compléter le bloc de compétences en matière de formation des auxiliaires médicaux transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : par conséquent, la formation des cadres de santé doit être regardée comme l'extension d'une compétence déjà transférée.*

*Le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que ces extensions de compétences sont accompagnées par « des ressources déterminées par la loi » et la jurisprudence du Conseil constitutionnel (n° 2003-487 DC) a fait de cette compensation une des conditions de l'entrée en vigueur des dispositions en cause. Par suite et ainsi qu'il a été fait dans la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 portant généralisation du revenu de solidarité active, il pourrait être utile, afin de prévenir toute difficulté constitutionnelle d'insérer dans l'article une disposition supplémentaire ainsi rédigée :*

« Les articles L. 4383-1 et L. 4383-3 du code de la santé publique, dans leur rédaction issue de l'article 20 de la loi n°            du            de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, entrent en vigueur en même temps que les dispositions de la loi de finances compensant les charges résultant, pour les régions et la collectivité territoriale de Corse, des compétences étendues par ces articles. » »

### 1. Les cadres de santé

Les nouvelles compétences de la région en matière de formation sanitaire ont concerné l'ensemble des professions paramédicales à l'exception de la formation des cadres de santé qui restent régis par les dispositions du décret n° 95-926 du 18 août 1995 portant création d'un diplôme de cadre de santé. La région n'a, s'agissant des cadres de santé, aucune compétence en matière d'agrément ni de financement des instituts de formation.

Prévoir la compétence de la région en matière de formation des cadres de santé permet de rendre le « bloc de compétences » régional cohérent. À ce titre, le présent article ne vient donc que compléter une compétence régionale déjà transférée par l'État.

Dans sa décision 2004-509 DC du 13 janvier 2005 sur la loi de programmation pour la cohésion sociale, le Conseil constitutionnel a admis que le transfert que la modification du périmètre d'une compétence transférée doit être analysée comme une extension de compétences.

## **2. Les préparateurs en pharmacie hospitalière**

Les préparateurs en pharmacie hospitalière ont été introduits dans le code de la santé publique par l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive européenne n° 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Les mesures les concernant figurent aux articles L. 4241-13 à L. 4241-18 du code de la santé publique.

L'article L. 4244-1 du code de la santé publique prévoit que l'État fixe les conditions d'accès à la formation des préparateurs en pharmacie hospitalière. Il appartient à l'État de déterminer le programme de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation des apprentis ou élèves et de délivrer le diplôme. La région à la charge du fonctionnement et de l'équipement des centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière dans les conditions prévues à l'article L. 4383-5 du même code.

Lors des travaux préparatoires de la loi du 13 août 2004 précitée, les centres de formation préparant au diplôme de préparateur en pharmacie hospitalière n'ont pas eu à être transférés aux régions au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 car ils étaient alors accessibles par la seule voie de l'apprentissage qui relevait déjà de la compétence des conseils régionaux.

Le Gouvernement estime que la création de ces voies d'accès a conduit, implicitement, à confier à l'État la compétence en matière de création de centres de formation pour les préparateurs en pharmacie hospitalière et d'agrément pour leurs directeurs.

Si l'article L. 4244-1 du même code prévoit que la région à la charge du fonctionnement et de l'équipement de centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière dans les conditions prévues à l'article L. 4383-5 précité, il ne faisait pas mention de l'article L. 4383-3 du même code, qui transfère à la région les compétences en matière d'agrément et de création d'écoles de préparateurs en pharmacie hospitalière.

D'après les informations fournies par le Gouvernement, les crédits concernant le fonctionnement et l'équipement des centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière ont fait l'objet début 2009 d'une

compensation vers les régions concernées. Cela étant, ces compensations n'ont pu être effectuées sur une base légale solide.

Par ailleurs, le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution impose que les extensions de compétences soient compensées par « *des ressources déterminées par la loi* »<sup>(1)</sup>. En outre, une affectation de recettes de l'État à une collectivité territoriale ne peut trouver sa place qu'en loi de finances, conformément à l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001.

À défaut de dispositions relatives à la compensation des charges, le Conseil constitutionnel constaterait, comme il l'avait fait dans sa décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 sur la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité que ces dispositions étendant une compétence transférée ne peuvent entrer en vigueur.

C'est pourquoi votre rapporteur propose de préciser que les dispositions du présent article entrent en vigueur en même temps que les dispositions de la loi de finances compensant les charges résultant, pour les régions, des compétences étendues par ces articles.

\*  
\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CL 183 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement a deux objets : outre un aspect rédactionnel, il vise à assurer la conformité de l'article au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*En conséquence, l'article 20 est **ainsi rédigé**.*

*Article 20 bis (nouveau)*

(art. L. 5125-1, L. 5125-1-2 [nouveau] et L. 5125-32 du code de la santé publique)

**Sous-traitance de préparations pour le compte d'une pharmacie française**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement.

---

(1) « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

Le code de la santé publique prévoit que les officines de pharmacie françaises peuvent confier l'exécution d'une préparation, par un contrat écrit, à une autre officine bénéficiant d'une autorisation pour l'exercice de cette activité de sous-traitance. Les préparations doivent être réalisées en conformité avec les bonnes pratiques de préparations fixées par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).

Le **I** du présent article étend cette possibilité aux officines de pharmacie établies dans un autre État de l'Union européenne et précise les conditions dans lesquelles elles peuvent, en conséquence, exercer une activité de sous-traitance de préparations pour le compte d'une officine de pharmacie française.

En outre, et afin de respecter les engagements communautaires de la France tout en préservant la sécurité sanitaire des patients, le présent article crée également deux catégories de régime :

— un régime déclaratif pour les officines de pharmacie régulièrement autorisées dans leur État et dont les conditions de réalisation de l'activité de sous-traitance de préparations en vigueur ont été préalablement reconnues équivalentes à celles mises en place en France ;

— un régime d'autorisation classique pour les autres officines ne répondant pas à ces conditions.

Par ailleurs, le **II** du présent article reconnaît explicitement à toute personne titulaire d'une autorisation de fabrication des médicaments au sens de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, la possibilité d'exécuter des préparations pour le compte d'une officine de pharmacie française.

Enfin, le **III** du présent article procède à une coordination.

\*

\* \*

*Sur avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 401 du Gouvernement.*

### *Article 21*

(art. L. 5211-3 du code de la santé publique)

### **Reconnaissance de la certification établie par les organismes des États membres en matière de dispositifs médicaux**

L'article L. 5211-3 dispose que la certification de conformité nécessaire à la mise sur le marché national des dispositifs médicaux est établie par le fabricant

lui-même ou par les organismes désignés par l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS). Notre droit ne reconnaît donc pas la certification établie par les organismes désignés par les autres États membres de la Communauté européenne.

Le présent article propose de mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle en matière de dispositifs médicaux dont les certificats de conformité ont été délivrés par des organismes agréés dans d'autres États membres. Cette modification vise donc à transposer la directive 90/385/CEE du Conseil, du 20 juin 1990, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositifs médicaux implantables actifs et la directive 93/42/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, relative aux dispositifs médicaux.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 21 sans modification.*

#### *Article 22*

(art. L. 5212-1 du code de la santé publique)

#### **Simplification des modalités de revente des dispositifs médicaux d'occasion**

L'article L. 5212-1 du code de la santé publique prévoit l'intervention d'organismes agréés chargés de délivrer l'attestation technique préalable dont les modalités sont définies par décret.

En effet, la personne physique ou morale responsable de la revente d'un dispositif médical d'occasion doit figurer sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de la santé, pris sur proposition du directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé. Elle doit faire établir préalablement par un organisme, agréé à cet effet par décision du directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, une attestation technique justifiant d'une maintenance régulière et du maintien des performances du dispositif médical concerné.

Ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre, car le décret d'application n'a jamais été pris. De plus, il est contraire à la directive « services ».

C'est pourquoi le présent article vise à simplifier les modalités encadrant la revente des dispositifs médicaux d'occasion telles qu'elles sont prévues par le troisième alinéa de l'article L. 5212-1 du code de la santé publique, en supprimant le recours à un organisme agréé pour l'établissement de l'attestation technique. La suppression de cet agrément vise également à rendre cette réglementation compatible avec les dispositions de la directive « services ».

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement de suppression CL 44 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle adopte l'article 22 sans modification.*

### *Article 23*

(art. L. 243-1-2 du code de la sécurité sociale)

#### **Simplification des formalités des employeurs étrangers relatives aux obligations sociales**

Le présent article permet de simplifier les formalités des employeurs étrangers ayant des obligations sociales à remplir pour l'emploi de salariés relevant de la législation française de sécurité sociale et donc de garantir le financement de la protection sociale des salariés.

Les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du I du présent article visent à permettre d'appliquer le nouveau dispositif tant aux entreprises qu'au particulier qui n'est pas considéré comme domicilié en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu. Il est ainsi fait référence à l'article 4 B du code général des impôts, qui définit précisément cette catégorie.

Le 3<sup>o</sup> du I du présent article supprime la mention selon laquelle les modalités d'application du présent article sont, « *en tant que de besoin* », déterminées par décret en Conseil d'État. En effet, le dispositif introduit par le présent article propose qu'un décret fixe les modalités d'application de l'ensemble de l'article.

Le 4<sup>o</sup> du I du présent article prévoit le dispositif permettant aux particuliers d'utiliser le chèque emploi-service universel et aux entreprises de recourir au titre emploi-service entreprise, s'ils ne sont pas établis en France.

Dans ces cas, les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle sont recouvrées et contrôlées par l'URSSAF selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations du régime général de sécurité sociale assises sur les salaires. En outre, l'URSSAF calcule ces cotisations et contributions sur la base des informations communiquées par l'employeur, et établit le bulletin de paie du salarié.

Lorsque le salarié est employé par un particulier pour une durée maximale qui sera fixée par décret, les cotisations et contributions sociales dues peuvent être payées par avance sur une base forfaitaire, en fonction de la durée totale de la période d'emploi ou du séjour en France et de la rémunération horaire.

Les modalités de transmission des déclarations aux organismes pour le compte desquels sont recouvrées ces cotisations et contributions et les modalités de répartition des versements correspondants font l'objet d'accords entre les organismes nationaux. À défaut d'accord, ces modalités sont fixées par décret.

Enfin, les déclarations sociales des employeurs sont transmises à l'URSSAF par voie électronique.

Le présent article propose donc de créer un véritable guichet unique dématérialisé pour les entreprises sans établissement en France et les particuliers employeurs qui emploient, en France, du personnel salarié. Le dispositif existant depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 présente en effet certaines limites : les entreprises étrangères relevant du centre national des firmes étrangères (CNFE) sont actuellement gérées dans le cadre du système déclaratif français de droit commun, qui est trop complexe pour des employeurs étrangers qui, ne connaissant pas le système français de protection sociale, ont des difficultés pour accomplir les différentes formalités.

Grâce au présent dispositif, les entreprises étrangères auront accès à une offre de services plus complète en matière sociale, sur le modèle de celle proposée dans le cadre du titre emploi-service entreprise en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009 tandis que les particuliers employeurs bénéficieront d'un dispositif équivalent au chèque emploi-service universel (CESU). Ils bénéficieront, en plus du recouvrement des cotisations et contributions dues par un interlocuteur unique spécialisé dans la relation avec des personnes étrangères (et offrant ses services en plusieurs langues), du calcul de ces dernières par le centre national des firmes étrangères (CNFE), ainsi que de l'établissement par celui-ci de la déclaration unique d'embauche, du contrat de travail et des bulletins de paie. Les supports déclaratifs seront également plus adaptés et seront entièrement dématérialisés.

Par ailleurs, en cas de court séjour en France, le dispositif sera encore davantage facilité afin de permettre aux particuliers étrangers de s'acquitter de leurs obligations sociales et de garantir la protection sociale de leurs salariés.

Le **II** du présent article prévoit que le présent article entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2010.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 184 et CL 185 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 23 **ainsi modifié**.*

*Article 24*

(art. L. 1225-62 du code du travail)

**Possibilité d'accorder un nouveau congé de présence parentale au-delà de la période initiale de trois ans**

L'allocation journalière de présence parentale (AJPP) a été modifiée par l'article 87 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006. Ce dispositif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2006. L'allocation est versée dans la limite d'une durée maximale de trois ans pour un même enfant et par maladie, handicap ou accident présentant une particulière gravité et nécessitant une présence soutenue et des soins contraignants.

Au-delà de la période de trois ans, le droit à l'allocation peut être ouvert de nouveau, en cas de rechute ou de récurrence de la pathologie de l'enfant au titre de laquelle un premier droit à l'allocation journalière de présence parentale avait été ouvert, dès lors que les conditions d'ouverture de droit sont réunies. Ce dispositif est prévu à l'article L. 544-3 du code de la sécurité sociale. Cette situation est appréciée notamment au moyen de l'attestation par le médecin qui suit l'enfant, de la particulière gravité de la maladie, de l'accident ou du handicap, de la nécessité d'une présence soutenue et des soins contraignants ainsi que de la durée prévisible de traitement.

Dès lors, en cas de rechute ou de récurrence de la pathologie de l'enfant, le dispositif en vigueur prévoit l'ouverture d'un nouveau compte de 310 jours dans les conditions initiales d'ouverture de droit. Or, cette disposition du code de la sécurité sociale, introduite par voie d'amendement du Gouvernement lors des débats parlementaires n'a pas été étendue au congé de présence parentale (CPP) prévu par l'article L. 1225-62 du code du travail.

Le dispositif en vigueur est incohérent, puisque la loi prévoit, en cas de rechute, le droit de déposer une nouvelle demande d'AJPP mais pas le droit de reconduire le congé de présence parentale, alors que le droit à la prestation est lié au congé de présence parentale. C'est pourquoi le présent article propose de modifier l'article L. 1225-62 précité pour prévoir qu'au-delà de la période initiale de trois ans, un nouveau congé de présence parentale est accordé.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 186 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à étendre le dispositif proposé au premier alinéa de l'article L. 1225-62 du code du travail, qui concerne les enfants victimes de handicap.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

Puis elle **adopte l'article 24 ainsi modifié.**

*Article 25*

(art. L. 1272-3 du code du travail)

**Application du droit commun des congés payés au chèque-emploi associatif**

Le présent article ouvre la possibilité de rémunérer les salariés pendant la prise des congés payés, dans le cadre du chèque-emploi associatif.

Le chèque-emploi associatif est défini par les articles L. 1272-1 à L. 1272-5 du code du travail.

L'article L. 1272-1 de ce code prévoit que le chèque-emploi associatif peut être utilisé par les associations à but non lucratif employant neuf salariés au plus et les associations de financement électoral, quel que soit le nombre de leurs salariés. L'article L. 1272-2 du même code dispose que le chèque-emploi associatif peut être utilisé pour rémunérer des salariés et simplifier les déclarations et paiements des cotisations et contributions dues aux régimes obligatoires de sécurité sociale, au régime d'assurance chômage et aux institutions de retraites complémentaires et de prévoyance. L'article L. 1272-3 du même code ajoute qu'il ne peut être utilisé qu'avec l'accord du salarié et qu'il se substitue à la remise du bulletin de paie.

Le dernier alinéa de ce dernier article prévoit que la rémunération portée sur le chèque-emploi associatif inclut une indemnité de congés payés dont le montant est égal au dixième de la rémunération totale brute due au salarié pour les prestations réalisées.

C'est ce dernier alinéa que le présent article propose de supprimer afin que le chèque-emploi associatif rentre dans le « droit commun » des congés payés, qui se caractérise par une prise effective des congés et la limitation de l'indemnité au seul cas de la rupture du contrat de travail. Cette modification confortera par ailleurs la conformité du chèque-emploi associatif avec la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

En effet, l'article 7 de cette directive précise que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines et que « *la période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail* ».

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement de suppression CL 425 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle adopte l'article 25 sans modification.*

#### *Article 26*

(art. L. 2135-1 du code du travail)

### **Simplification de la tenue des comptes des petits syndicats**

Le présent article vise à simplifier la tenue des comptes des petits syndicats et à ne soumettre les très petits syndicats qu'à la seule tenue d'éléments de comptabilité.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 26 a pour objet de différencier les nouvelles obligations comptables des organisations syndicales selon la taille des organisations et le type de syndicat dont il s'agit.*

*Il se propose de modifier l'article L. 2135-1 du code du travail, issu de la loi du 20 août 2008 pour la rénovation de la démocratie sociale, qui a créé l'obligation pour les syndicats professionnels et leurs unions et les associations de salariés et d'employeurs régis par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 d'établir des comptes annuels pour ouvrir la voie à une présentation simplifiée des comptes dans des cas prévus par décret et à une simple comptabilité de caisse pour ceux dont les ressources annuelles n'excèdent pas un plafond.*

*L'instauration de l'obligation pour les syndicats d'établir des comptes annuels relève des principes fondamentaux du droit syndical. Il en va de même des cas dans lesquels la présentation simplifiée des comptes est possible. Par conséquent, afin d'épuiser sa compétence, le législateur doit encadrer le renvoi au pouvoir réglementaire de la détermination des cas dans lesquels l'obligation se limite à une présentation simplifiée avec enregistrement des créances et des dettes à la clôture de l'exercice. »*

L'article 10 de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail pose le principe de tenue de comptes annuels par les organisations syndicales. C'est ainsi que l'article L. 2135-1 du code du travail prévoit que les syndicats professionnels et leurs unions et les associations de salariés ou d'employeurs régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ou, dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, par le droit local sont tenus d'établir des comptes annuels dans des conditions fixées par décret.

En application de l'article L. 2135-2 du même code, les syndicats professionnels et leurs unions et les associations de salariés ou d'employeurs, qui contrôlent une ou plusieurs personnes morales, sans entretenir avec elles de lien d'adhésion ou d'affiliation, sont tenus, dans des conditions déterminées par décret pris après avis du Conseil national de la comptabilité : soit d'établir des comptes consolidés, soit de fournir, en annexe à leurs propres comptes, les comptes de ces personnes morales, ainsi qu'une information sur la nature du lien de contrôle.

Dans ce cas, les comptes de ces personnes morales doivent avoir fait l'objet d'un contrôle légal.

Par ailleurs, l'article L. 2135-4 du même code dispose que les comptes sont arrêtés par l'organe chargé de la direction et approuvés par l'assemblée générale des adhérents ou par un organe collégial de contrôle désigné par les statuts.

Enfin, l'article L. 2135-6 du même code précise que les syndicats professionnels ou d'employeurs, leurs unions et les associations de salariés ou d'employeurs dont les ressources dépassent un seuil fixé par décret sont tenus de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant.

L'ensemble de ces dispositions semble très contraignant pour les petits syndicats dont les ressources annuelles sont très faibles. C'est pourquoi le présent article propose de simplifier les obligations qui leur sont applicables.

Il est donc proposé, à l'article L. 2135-1 du code du travail, de préciser que les syndicats établissent leurs comptes annuels non plus dans des conditions fixées par décret, mais dans celles de l'article L. 123-12 du code de commerce qui est le « droit commun » de la tenue des comptes des entreprises.

Selon cet article L. 123-12 précité, toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant doit procéder à l'enregistrement comptable des mouvements affectant le patrimoine de son entreprise. Ces mouvements sont enregistrés chronologiquement. En outre, elle doit établir des comptes annuels à la clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire. Ces comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe, qui forment un tout indissociable.

Le présent article propose également que ces comptes soient établis, le cas échéant, selon une présentation simplifiée avec la possibilité de n'enregistrer leurs créances et leurs dettes qu'à la clôture de l'exercice dans les cas prévus par décret, ou, si leurs ressources annuelles n'excèdent pas un seuil fixé par décret, à la tenue d'un livre enregistrant chronologiquement l'ensemble des mouvements affectant leur patrimoine.

Ce dispositif aura donc un double effet :

— d'après les informations recueillies par votre rapporteur, il permettra aux syndicats ayant moins de 3 000 euros de recettes annuelles de pouvoir tenir des éléments de comptabilité tenant lieu de comptes ;

— il permettra aux syndicats ayant des recettes annuelles inférieures à un seuil réglementaire (moins de 230 000 euros), de tenir des comptes simplifiés.

L'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi détermine les principes fondamentaux* » du droit syndical. Le Conseil d'État a estimé que l'instauration de

l'obligation pour les syndicats d'établir des comptes annuels relevant des principes fondamentaux du droit syndical, il en allait de même des cas dans lesquels la présentation simplifiée des comptes est possible. Si cette interprétation était retenue, le législateur se devrait alors, pour épuiser pleinement sa compétence, de fixer lui-même ces seuils et ne pas laisser au pouvoir réglementaire le soin de le faire.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 187 rectifié du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'obligation pour les syndicats d'établir des comptes annuels relevant des principes fondamentaux du droit syndical, le Conseil d'État a estimé qu'il en allait de même des cas dans lesquels la présentation simplifiée est possible. À la demande du cabinet du ministre chargé du travail, je propose de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer les seuils en la matière.

*La Commission adopte cet amendement.*

*En conséquence, l'article 26 est ainsi rédigé.*

#### *Article 27*

(art. 4, 5 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949)

### **Adaptation de la législation sur les publications destinées à la jeunesse**

Le présent article propose de modifier la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, dans le but, notamment, de transposer la directive « services » précitée, mais aussi de procéder à des aménagements de cette législation.

L'auteur de la proposition de loi a déposé un amendement de suppression du 1° du présent article.

Les fonctions de publication et d'édition de périodiques destinés à la jeunesse ne peuvent aujourd'hui être exercées que par une association déclarée ou une société commerciale. Une telle personne morale doit être dotée d'un comité de direction d'au moins trois membres, dont trois membres du conseil d'administration choisis par celui-ci s'il s'agit une société anonyme ou d'une association ou du gérant s'il s'agit d'une autre forme de société.

Le **a du 2°** du présent article propose d'ouvrir cette possibilité à toute personne physique ainsi qu'à toute forme juridique pour les personnes morales. Pour ces dernières, il est prévu qu'elles soient pourvues d'un comité de direction d'au moins trois membres. Les noms, prénoms et qualité de chaque membre du comité devront figurer obligatoirement sur chaque exemplaire publié.

Le **b du 2°** du présent article adapte les exigences liées à la composition du comité de direction (membres du conseil d'administration ou gérant de la société) pour tenir compte de l'ouverture de l'exercice de l'activité à toute forme juridique ; C'est ainsi que le comité de direction devra comprendre obligatoirement trois membres du conseil d'administration « *ou le ou les gérants selon la forme juridique de la personne morale* ».

Le même **b du 2°** prévoit d'étendre aux gérants, au président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, aux directeurs généraux ou aux membres du directoire ainsi qu'aux personnes physiques exerçant l'activité de publication ou d'édition de périodiques les obligations qui ne pèsent aujourd'hui que sur les membres du comité de direction.

Ces obligations, définies par l'article 4 de la loi du 16 juillet 1949 précitée, sont les suivantes :

- être de nationalité française ;
- jouir de ses droits civils ;
- ne pas avoir été l'objet d'une mesure disciplinaire ayant entraîné l'exclusion d'une fonction dans l'enseignement ;
- ne pas avoir été déchu de tout ou partie des « *droits de la puissance paternelle* » ;
- ne pas avoir été l'objet d'une condamnation pour fait de collaboration ou pour délit contraire aux bonnes mœurs, d'une condamnation pour tout crime ou pour abandon de famille, pour les infractions prévues aux articles 312 et 345 à 357 inclus du code pénal, ou pour vol, abus de confiance, escroquerie ou délit puni par les lois des peines de l'escroquerie, pour soustraction commise par dépositaire public, pour extorsion de fonds ou de valeurs, ou pour recel de chose obtenue à l'aide de ces infractions, ou pour diffamation lorsque, dans ce dernier cas, la condamnation prononcée aura comporté une peine d'emprisonnement ou pour des faits prévus par les articles L. 626, L. 627, L. 627-2, L. 628, L. 629 et L. 630 du code de la santé publique ;
- ne pas avoir appartenu à la direction ou au comité de direction d'une publication périodique frappée de suspension pour une durée excédant deux mois ;
- ne pas avoir été condamné antérieurement pour l'une des infractions prévues par la loi du 16 juillet 1949 précitée.

Le **c du 2°** du présent article complète la liste précédente pour prévoir que les personnes concernées doivent être de nationalité française « *ou ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen* », en application de la directive « services ».

Le **d du 2°** du présent article modifie cette même liste pour viser non pas les personnes déchues de tout ou partie des « *droits de la puissance paternelle* » mais celles qui se sont vues « *retirer tout ou partie de l'autorité parentale* », par coordination avec la rédaction du code civil résultant de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

Le **3°** du présent article propose de modifier l'article 5 de la loi du 16 juillet 1949 précitée.

Cet article dispose qu'avant la publication de tout périodique destiné à la jeunesse, « *le directeur ou l'éditeur* » doit adresser au garde des Sceaux une déclaration indiquant, outre le titre de la publication, les nom, prénoms et adresse du directeur, des membres du comité de direction et, le cas échéant, des membres du conseil d'administration ou des gérants, ainsi que la dénomination et l'adresse de l'association ou de la société.

Le présent article propose, par coordination avec les dispositions du 2°, que cette obligation soit étendue aux gérants, au président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, aux directeurs généraux ou aux membres du directoire ainsi qu'aux personnes physiques exerçant l'activité de publication ou d'édition de périodiques.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 45 de M. Jean-Michel Clément.*

*Sur avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CL 6 de M. Jean-Luc Warsmann.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de coordination CL 188 et CL 189 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin l'article 27 **ainsi modifié**.*

*Article 27 bis (nouveau)*

(art. L. 441-6 du code de commerce)

### **Communication du devis ou de la méthode de calcul du prix**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Président Jean-Luc Warsmann.

L'article L. 441-6 du code de commerce relatif à la communication, entre professionnels, des prix, barèmes et conditions de vente du code de commerce énonce les obligations d'informations pesant sur les prestataires de services.

Le présent article propose de transposer l'article 22 de la directive 2006/123/CE sur les services dans le marché intérieur qui crée des obligations nouvelles pour les prestataires de services en matière d'information des destinataires afin d'améliorer la qualité des services offerts aux destinataires de services.

Le paragraphe II prévoit l'obligation de la délivrance d'un devis à la demande du destinataire et enfin le paragraphe III renvoie à l'article L. 111-2 du code de la consommation pour toutes les autres mentions obligatoires.

\*  
\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CL 139 de M. Jean-Luc Warsmann portant article additionnel après l'article 27.*

**M. le rapporteur.** L'article L. 441-6 du code du commerce énonce les obligations d'informations pesant sur les prestataires de services. Cet amendement tend à transposer l'article 22 de la directive sur les services, qui crée des obligations nouvelles, dans une perspective d'amélioration de la qualité des services offerts.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Article 27 ter (nouveau)*

(art. L. 522-2 et L. 522-11 du code de commerce)

**Encadrement de l'activité d'exploitant de magasin général**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Président Jean-Luc Warsmann.

L'article L. 522-2 du code de commerce prévoit que l'arrêté préfectoral statuant sur la demande de l'agrément nécessaire à l'exercice de l'activité d'exploitant de magasin général est pris après avis d'organismes professionnels et interprofessionnels prévus par décret en Conseil d'État. Cette exigence, qui est de nature à complexifier le processus de décision préfectorale, ne paraît en outre pas conforme aux dispositions de l'article 14, point 6, de la directive « services » précitée, qui prohibe l'intervention d'opérateurs concurrents dans les procédures d'autorisation administrative auxquelles peuvent se trouver soumis les prestataires de services.

La réforme proposée permettra d'alléger la procédure d'agrément tout en rendant notre droit conforme aux exigences communautaires en la matière. Elle nécessitera l'adoption de mesures d'application par la voie d'un décret en Conseil d'État.

Les modifications de l'article L. 522-11 du code de commerce proposées tendent à faciliter l'obtention de l'agrément nécessaire à l'exercice de l'activité d'exploitant de magasin général lorsque les conditions de l'article L. 522-5 du même code ne sont pas remplies.

\*

\* \*

*Sur avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 140 de M. Jean-Luc Warsmann portant additionnel après l'article 27.*

*Article 27 quater (nouveau)*

(art. L. 111-1 à L. 111-3 du code de commerce)

**Obligation d'information des prestataires de services**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Président Jean-Luc Warsmann.

Les articles L. 111-1 à L. 111-3 du code de consommation énoncent les obligations d'informations pesant sur les prestataires de services en faveur des consommateurs. Les modifications proposées visent à transposer l'article 22 de la directive « services » précitée dans le marché intérieur qui crée des obligations nouvelles pour les prestataires de services en matière d'information des destinataires dans une perspective d'amélioration de la qualité des services offerts aux consommateurs.

Le **I** du présent article modifie le chapitre premier du livre premier du code de la consommation relatif à l'obligation générale d'information qui fait désormais la distinction entre les obligations d'information incombant aux vendeurs professionnels de biens (désormais regroupées à l'article L. 111-1) et celles incombant aux professionnels prestataires de services (faisant l'objet de l'article L. 111-2).

Les **II** et **III** du présent article complètent les articles L. 121-18 et L. 121-19 relatifs à la vente à distance par une référence à l'article L. 111-2 qui désormais vise les informations obligatoires sur les prestations de services. La réforme proposée nécessitera une mise en conformité des textes réglementaires applicables en matière de réglementation des prix.

\*

\* \*

*Sur avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 141 de M. Jean-Luc Warsmann portant additionnel après l'article 27.*

*Article 27 quinquies (nouveau)*

(art. L. 213-3 du code de la route)

**Direction ou gérance d'une auto-école**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement.

L'article L. 213-3 du code de la route prévoit que l'exploitation, à titre individuel, ou la direction ou gérance de droit ou de fait d'un établissement d'enseignement de véhicules terrestres à moteur ainsi que l'animation des stages de sensibilisation à la sécurité routière est subordonnée à la possession d'une expérience professionnelle en matière d'enseignement de la conduite.

Cependant, le c) du 2 de l'article 15 de la directive « services » oblige à évaluer les exigences qui subordonnent la direction ou la gérance d'une entreprise à la possession d'une qualification particulière. La proportionnalité de ce dispositif n'apparaît pas établie dès lors que des dérogations à cette obligation de qualification sont déjà admises aujourd'hui dans certaines situations particulières et que par ailleurs, l'exigence de qualification professionnelle s'impose aux enseignants.

La réforme proposée permet de rationaliser et de simplifier l'accès à cette activité sans porter atteinte au niveau de qualifications pour les enseignants. Elle nécessitera l'adoption de mesures d'application par la voie d'un décret en Conseil d'État.

\*

\* \*

*Sur avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 394 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 27.*

*Article 27 sexies (nouveau)*

(art. L. 621-16 et L. 621-17 [nouveau] du code rural)

**Instauration d'un régime déclaratif pour l'activité de collecte des céréales**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Président Jean-Luc Warsmann.

L'article L. 621-16 du code rural prévoit que l'activité de collecte des céréales est soumise à agrément. Les activités de collecteur d'oléagineux sont soumises au même régime par le décret n° 56-777 du 29 juin 1956 relatif à la commercialisation de certaines graines oléagineuses métropolitaines, tel que modifié par le décret n° 81-934 du 14 octobre 1981.

Ces exigences soulèvent des interrogations quant à leur compatibilité aux dispositions des articles 9 et 16 de la directive « services » précitée, qui exigent que les régimes d'autorisation soient nécessaires et proportionnés.

La réforme proposée permet de lever cette difficulté. Elle facilitera, en outre, l'exercice de la profession de collecteurs de céréales ou d'oléagineux par la substitution d'un régime déclaratif au régime actuel d'agrément. Elle nécessitera l'adoption de mesures d'application par la voie d'un décret.

\*  
\* \*

*Puis la Commission est saisie de l'amendement CL 142 de M. Jean-Luc Warsmann portant article additionnel après l'article 27.*

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

**Mme Delphine Batho.** Mesurez-vous l'impact de cette mesure ? À mon sens, elle tend à libéraliser la commercialisation des céréales, au détriment de la traçabilité et de la sécurité sanitaire.

**M. le rapporteur.** Il s'agit uniquement de substituer un régime de déclaration à un régime d'agrément requérant des formalités extrêmement lourdes et inutiles. Dans les lois de simplification précédentes, nous avons adopté des mesures similaires à de multiples reprises.

*La Commission adopte cet amendement.*

#### *Article 27 septies (nouveau)*

(art. L. 7122-3, L. 7122-9, L. 7122-10, L. 7122-11 et L. 7122-16 du code du travail)

#### **Instauration d'un régime déclaratif pour l'activité d'entrepreneur de spectacles**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Président Jean-Luc Warsmann.

L'exigence de licence d'entrepreneur de spectacles, prévue à l'article L. 7122-3 du code du travail, doit être adaptée pour être conforme notamment aux dispositions du b) du 2 de l'article 16 de la directive « services » précitée, qui prohibent les obligations pour les prestataires communautaires déjà établis d'obtenir une autorisation des autorités compétentes pour l'accès ou l'exercice temporaire d'une activité de services.

La réforme proposée permet de lever cette difficulté et de simplifier les procédures applicables aux opérateurs communautaires intervenant à titre temporaire ou occasionnel sur le territoire national. Elle nécessitera l'adoption de mesures d'application par la voie d'un décret en Conseil d'État.

Les modifications des articles L. 7122-3, L. 7122-9, L. 7122-10, L. 7122-11, L. 7122-16 du code du travail proposées introduisent un régime déclaratif pour les opérateurs intervenant en régime de libre prestation de services.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 143 de M. Jean-Luc Warsmann portant article additionnel après l'article 27.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit exactement de la même logique pour les entrepreneurs de spectacles.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Article 27 octies (nouveau)*

(art. L. 7122-3, L. 7122-9, L. 7122-10, L. 7122-11 et L. 7122-16 du code du travail)

**Mise en œuvre de la directive « services » pour les agences de mannequins**

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement du Président Jean-Luc Warsmann.

Il est proposé d'alléger les exigences imposées aux agences de mannequins en matière d'incompatibilités professionnelles. Certaines de ces incompatibilités ont en effet une portée pratique limitée et constituent une exception en Europe. Il est également proposé de ne pas imposer l'obtention d'une licence en France aux agences déjà domiciliées dans un autre État membre de l'Union européenne.

Cette évolution sera d'ailleurs conforme aux dispositions du *b*) du 2 de l'article 16 de la directive « services » précitée, qui prohibe les régimes d'autorisation préalable des États membres pour l'exercice d'une activité de prestation de services.

Le présent article permet :

— d'introduire un régime déclaratif pour les agences intervenant dans le cadre de la libre prestation de service (l'obligation de souscrire une garantie financière demeure, parallèlement à cette obligation déclarative, comme c'est le cas pour les entreprises de travail temporaire) ;

— de supprimer le régime des incompatibilités professionnelles pour salariés, dirigeants et associés des agences intervenant dans le cadre de la libre prestation de service,

— d'alléger ce régime d'incompatibilité pour toutes les agences domiciliées en France.

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CL 144 de M. Jean-Luc Warsmann portant article additionnel après l'article 27.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit là des agences de mannequins. Avis favorable.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

## *Section 2*

### **Dispositions relatives à la protection et à la preuve de l'identité des personnes physiques**

#### *Article 28*

*Sur avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 1 de M. Jean-Luc Warsmann, tendant à la suppression de cet article. En conséquence, l'article 28 est **supprimé**.*

## *Section 3*

### **Dispositions relatives à l'informatique, aux fichiers et aux libertés**

#### *Article 29*

(art. 11 et 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

#### **Fonctionnement de la CNIL**

##### **Extrait de l'avis du Conseil d'État:**

*« Cet article insère dans la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 des règles tendant, d'une part, à donner un caractère contradictoire au rapport public annuel de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et, d'autre part, à « assurer une représentation pluraliste » lors de la désignation, par les présidents des assemblées parlementaires, des membres de ces assemblées appelés à siéger dans cette commission. La seconde de ces règles pourrait donner à penser que, dans le silence de la loi, elle n'aurait pas à être respectée dans le cas d'autorités dont la composition et les attributions sont analogues à celles de la CNIL.*

*Si on estimait nécessaire d'inscrire expressément la première de ces règles dans la loi pour l'ensemble des autorités intéressées, il conviendrait de compléter les obligations, prévues par la proposition de loi, qui entendent définir le caractère contradictoire du rapport public. C'est non pas seulement sur les « observations provisoires sur lesquelles elle estime nécessaire de susciter leurs remarques » que l'autorité administrative devrait recueillir les remarques des personnes et organismes en cause, mais, plus généralement, sur toutes les observations relatives à toute personne ou à tout organisme susceptible de figurer in fine dans son rapport public. De même, le respect du débat contradictoire devrait conduire, sauf opposition des personnes et organismes concernés, à l'annexion au rapport public de celles de leurs remarques écrites ayant trait aux observations publiées à leur propos. »*

Le rapport d'information n°1548 sur les fichiers de police, présenté au nom de la Commission des Lois le 24 mars 2009 par Mme Delphine Batho et M. Jacques Alain Bénisti, a conclu à la nécessité d'une refonte de leur cadre juridique. A la suite de ce rapport, les deux rapporteurs ont déposé une proposition de loi (n°1659), adoptée à l'unanimité le 16 juin 2009 par notre commission. <sup>(1)</sup>

Cette proposition de loi qui recommande de clarifier le régime juridique des fichiers de police, la présente proposition de loi reprend certaines de ses dispositions.

Tel est le cas de l'article 29 :

— le 1° reprend les dispositions de l'article 2 de la proposition de loi sur les fichiers de police qui prévoit le recueil des observations du gouvernement avant publication du rapport annuel de la CNIL. D'après les rapporteurs de la proposition de loi, cette disposition «  *vise à mettre en place un dialogue formalisé permettant d'améliorer les relations entre la CNIL et les services de police et de gendarmerie* ». Pour autant, la procédure de recueil préalable des observations concernerait l'ensemble des ministères. La CNIL ferait ainsi connaître aux ministres concernés ou aux organismes qui mettent en œuvre des traitements de données pour le compte de l'État les observations provisoires pour lesquelles elle estime nécessaire de susciter leurs remarques.

Toutefois, le Conseil d'État considère qu'il «  *conviendrait de compléter les obligations, prévues par la proposition de loi, qui entendent définir le caractère contradictoire du rapport public. C'est non pas seulement sur les « observations provisoires sur lesquelles elle estime nécessaire de susciter leurs remarques » que l'autorité administrative devrait recueillir les remarques des personnes et organismes en cause, mais, plus généralement, sur toutes les observations relatives à toute personne ou à tout organisme susceptible de figurer in fine dans son rapport public* ». Les règles de la procédure administrative contradictoire sont en effet susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des personnes publiques ou privées citées par le rapport de la CNIL.

Par ailleurs, le Conseil d'État suggère de prévoir la publication dans le rapport public des réponses formulées par les ministres, personnes et organismes aux observations de la CNIL. Il est vrai que les auteurs de la proposition de loi sur les fichiers de police ont indiqué s'inspirer de la procédure applicable s'agissant des observations formulées par la Cour des comptes, qui prévoit une telle publication. La Commission propose donc une nouvelle rédaction tenant compte des remarques du Conseil d'État ;

— le 2° reprend les dispositions de l'article 3 de la proposition de loi sur les fichiers de police qui prévoit que les deux députés et les deux sénateurs membres de la CNIL sont désignés «  *de manière à assurer une représentation*

---

(1) Voir le rapport n° 1738 de Mme Delphine Batho et M. Jacques Alain Bénisti, au nom de la commission des Lois.

*pluraliste* ». Au regard de l'importance que revêt l'action de la CNIL dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, il semble nécessaire que l'opposition soit représentée au sein de cette autorité de contrôle. L'exigence de pluralisme s'appréciera au vu de l'ensemble des membres désignés au sein de la CNIL par les deux assemblées.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement de suppression CL 46 de M. Jean-Michel Clément.*

**Mme Delphine Batho.** Cet article et d'autres amendements, qui suivent, organisent une sorte de « vente à la découpe » de la proposition de loi relative aux fichiers de police adoptée par notre Commission. Les dispositions législatives reprises, partielles et parfois réécrites, ne relevant pas de la simplification du droit, elles n'ont pas vocation à figurer dans le texte que nous examinons ce matin. Il est regrettable que le Gouvernement et la majorité procèdent par cavalier législatif plutôt que de débattre de notre proposition de loi.

**M. le rapporteur.** Bien au contraire, par souci de clarté, il s'agit de regrouper l'ensemble des dispositions relatives aux fichiers dans ce texte de simplification.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je ne peux laisser passer les propos de Mme Batho, il ne s'agit aucunement de « cavalier législatif » puisque la section 3 du chapitre 1<sup>er</sup> de la proposition de loi est consacrée à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL 363 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement, inspiré par l'avis du Conseil d'État, a pour objet d'étendre la nouvelle procédure contradictoire à l'ensemble des personnes et des organismes cités par le rapport de la CNIL.

**M. Philippe Gosselin.** Cette disposition alourdirait très fortement la procédure, au point que la CNIL risquerait d'avoir du mal à l'appliquer.

**M. le rapporteur.** Mais il s'agit d'une demande explicite du Conseil d'État.

**Mme Delphine Batho.** Cet amendement et les suivants ne reprennent absolument pas l'ensemble des mesures de la proposition de loi adoptée par la Commission des lois. Sont notamment oubliés les articles relatifs aux fichiers de renseignement, à la délinquance sérielle et aux antécédents judiciaires. Je maintiens donc mes propos.

S'agissant de l'amendement CL 363, je comprends l'avis du Conseil d'État mais sans doute n'a-t-il pas compris ce que nous voulions mettre en place. Nous ne préconisons pas une procédure figée mais un dialogue contradictoire entre la CNIL et, par exemple, le ministère de l'intérieur. C'est pourquoi, dans notre rédaction initiale, nous parlions d'« observations provisoires ».

**M. le rapporteur.** Je maintiens mon amendement.

*La Commission adopte l'amendement CL 363.*

*Puis elle adopte l'article 29 ainsi modifié.*

*Article 29 bis (nouveau)*

(art. 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

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

Cet article est issu d'un amendement présenté par M. Jacques Alain Bénisti. Il a pour but de donner une nouvelle rédaction à l'article 26 de la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 qui concerne les modalités de création des fichiers de police.

L'article 5 de la proposition de loi relative aux fichiers de police (n° 1738), adoptée par la commission des Lois le 16 juin dernier, proposait également de réécrire l'article 26 afin de donner au Législateur le soin d'autoriser les catégories de fichiers de police.

Visant un objet similaire, le présent article dispose que les traitements intéressant la sécurité publique ne pourront être créés par voie réglementaire que lorsque leur finalité correspond à une ou plusieurs des finalités déterminées par la loi. Ces finalités seraient au nombre de onze et encadreraient l'ensemble des traitements de données actuellement utilisés par les forces de police et de gendarmerie et les autorités chargées de l'exécution des peines (traitements d'investigation, d'antécédents, d'analyse sérielle, des mesures de sûreté...). Si le Gouvernement souhaitait créer un fichier ne répondant pas à un de ces finalités, il devrait donc au préalable passer par la loi.

Par ailleurs, cet amendement détermine un régime spécifique concernant les mineurs pour les traitements relevant du 6° du II, c'est-à-dire pour les fichiers de renseignement. Eu égard à l'implication croissante de mineurs dans des actes portant atteinte à la sécurité publique, il est nécessaire d'autoriser le recueil de données les concernant mais pour tenir compte de l'évolution de leur personnalité avec l'âge, il convient d'instaurer à leur égard un véritable « droit à l'oubli ».

En outre, la nouvelle rédaction de l'article 26 reprend beaucoup des autres dispositions prévues par l'article 5 de la proposition de loi relative aux fichiers de police, et notamment :

— la publication de l'ensemble des actes réglementaires créant des traitements de données intéressant la sécurité publique. Pourraient donc dorénavant seuls être dispensés de publication les actes concernant les traitements intéressant la sûreté de l'État ou de la défense alors que la législation actuelle autorise le Gouvernement à ne pas publier les actes réglementaires créant des fichiers de police ;

— la transmission des actes réglementaires non publiés créant des traitements intéressant la défense ou la sécurité nationale à la délégation parlementaire au renseignement et à la CNIL ;

— l'instauration d'un régime juridique pour les traitements dont la mise en œuvre nécessite une phase expérimentale.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 24 rectifié de M. Jacques Alain Bénisti portant article additionnel après l'article 29.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je reprends cet amendement, qui modifie la rédaction de l'article 26 de la loi informatique et libertés, ainsi que les amendements CL 25 rectifié à CL 31 de M. Jacques Alain Bénisti.

L'amendement CL 24 supprime la possibilité de ne pas publier l'acte réglementaire d'un fichier intéressant la sécurité publique. La dispense de publication sera désormais réservée aux seuls fichiers intéressant la sûreté de l'État ou la défense.

Il prévoit la transmission des actes réglementaires non publiés qui créent des traitements intéressant la défense ou la sécurité nationale à la délégation parlementaire au renseignement et à la CNIL.

Il instaure un régime juridique pour les traitements dont la mise en œuvre nécessite une phase expérimentale.

Nous adoptons le principe selon lequel un fichier doit appartenir à une catégorie de fichiers dûment et préalablement autorisée par la loi et nous inscrivons dans la loi onze catégories de fichiers, chacune répondant à une finalité. À l'avenir, si un Gouvernement veut créer un fichier ne répondant à aucune de ces finalités, il devra légiférer.

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

**Mme Delphine Batho.** Cette réécriture dénature complètement l'article 5 de notre proposition de loi.

La nécessité d'organiser un débat démocratique puis de légiférer était au cœur de notre rapport et de notre proposition de loi. Or, la nouvelle rédaction que vous proposez va exactement dans le sens inverse : elle autorisera le Gouvernement à recourir davantage au pouvoir réglementaire.

Une catégorie de fichiers ne se définit pas simplement selon la finalité mais aussi selon les données et le destinataire. Il convient également que la durée de conservation des données, la liste des destinataires et surtout la dérogation à l'interdiction de collecter des données sensibles relèvent du pouvoir législatif et non du pouvoir réglementaire.

Le Gouvernement pourra créer par voie réglementaire un fichier répondant à une ou plusieurs finalités. Trois des onze finalités énoncées regroupent en réalité plusieurs finalités. La deuxième regroupe les fichiers d'identification et les fichiers de recherche. La troisième regroupe les fichiers des personnes recherchées et les objets recherchés. Surtout, la sixième regroupe le fichier remplaçant celui des renseignements généraux et le fichier des enquêtes administratives.

Enfin, le IV de l'amendement est totalement inapproprié, un fichier de renseignement ne portant pas sur des infractions.

**M. Philippe Gosselin.** Le volet concernant la durée de conservation des données des mineurs ne me pose aucun problème, pas plus que le nouveau régime des publications.

En revanche, en établissant une liste de catégories de traitements susceptibles d'être autorisés par voie réglementaire, il est vrai que l'amendement diffère par rapport à la proposition de loi relative aux fichiers de police, d'autant que cette liste est extrêmement longue, qu'elle ne dresse pas une typologie satisfaisante des fichiers de police, qu'elle revêt une portée plutôt déclarative, que certaines catégories se recoupent et que les finalités considérées ne sont pas toutes très explicites.

**M. le rapporteur.** J'émet un avis favorable et je pense qu'il faut renvoyer la discussion à la séance publique pour trancher entre ces appréciations très diverses.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Ce travail me semble constituer une très grande avancée. Mais libre à chacun de penser qu'il faut avancer davantage.

**M. Philippe Gosselin.** Entendons-nous bien, je ne suis pas opposé à cet amendement mais sa rédaction me pose problème.

**Mme Delphine Batho.** J'ai bien compris votre démarche, monsieur le président, mais je regrette que le consensus ne puisse tenir jusqu'au bout et que les mesures proposées dans l'amendement constituent un recul juridique par rapport à l'article 26 de la loi informatique et libertés en vigueur.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Vous me permettez de ne pas être d'accord.

*La Commission adopte l'amendement CL 24 rectifié.*

*Article 29 ter (nouveau)*

(art. 8, 27, 31, 45, 49 et 69 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

#### **Coordinations**

Cet article, issu d'un amendement présenté par M. Jacques Alain Bénisti, effectue les coordinations nécessaires au sein de la loi du 6 janvier 1978 rendues nécessaires par la nouvelle rédaction de l'article 26 de cette loi, comme le faisaient les articles 1<sup>er</sup>, 6, 9, 10, 11 et 12 de la proposition de loi relative aux fichiers de police.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 25 rectifié de M. Jacques Alain Bénisti portant article additionnel après l'article 29.*

*La Commission adopte l'amendement CL 25 rectifié.*

*Article 29 quater (nouveau)*

(art. 16 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

#### **Extension des compétences du bureau de la CNIL**

Cet article, issu d'un amendement présenté par M. Jacques Alain Bénisti, reprend les dispositions de l'article 4 de la proposition de loi relative aux fichiers de police.

Il permet de confier au bureau de la CNIL la possibilité d'émettre des avis au nom de celle-ci dans le cadre de la démarche d'expérimentation mentionnée au VI de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 dans sa nouvelle rédaction. Cette extension des compétences du bureau traduit une volonté de souplesse et de réactivité, s'agissant d'une procédure destinée avant tout à favoriser le dialogue technique en amont entre la CNIL et les services expérimentant des traitements préalablement à leur création par un acte réglementaire.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement CL 26 de M. Jacques Alain Bénisti portant article additionnel après l'article 29.*

*Article 29 quinquies (nouveau)*

(art. 29 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

**Durée de conservation des données et modalités de traçabilité**

Cet article, issu d'un amendement présenté par M. Jacques Alain Bénisti, propose une nouvelle rédaction de l'article 29 de la loi « Informatique et Libertés » afin de rendre obligatoire dans les actes qui créent des fichiers de police l'inscription de la durée de conservation des données et les modalités de traçabilité des consultations du traitement.

L'article 8 de la proposition de loi relative aux fichiers de police modifie également l'article 29 de la loi « Informatique et libertés », mais uniquement pour des raisons rédactionnelles. La nouvelle rédaction retenue pour l'article 26 de la loi informatique et libertés par la présente proposition de loi ne nécessite pas de coordination à l'article 29.

Toutefois, il apparaît néanmoins utile de modifier l'article 29, afin d'apporter des garanties complémentaires pour les citoyens. Cet amendement propose donc deux mesures :

— La première prévoit que les actes autorisant la création des traitements mentionnés à l'article 26 comporteront la durée de conservation des données.

— La seconde mesure prévoit que les actes autorisant la création des traitements mentionnés à l'article 26 comporteront les modalités de traçabilité des consultations du traitement.

\*

\* \*

*La Commission en vient ensuite à l'amendement CL 27 de M. Jacques Alain Bénisti portant article additionnel après l'article 29.*

**Mme Delphine Batho.** Je ne comprends pas ce qu'apporte cet amendement par rapport au droit existant.

**M. le rapporteur.** Il tend à rendre obligatoire, dans les actes créant des fichiers de police, l'inscription de la durée de conservation des données ainsi que des modalités de traçabilité et de consultation.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Article 29 sexies (nouveau)*

(art. 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

**Création au sein de la CNIL d'une formation spécialisée chargée des fichiers de police**

Cet article, issu d'un amendement présenté par M. Jacques Alain Bénisti, reprend les dispositions de l'article 3 *bis* de la proposition de loi relative aux fichiers de police.

Afin de contribuer à l'amélioration du dialogue technique entre la CNIL et les services chargés de la mise en œuvre des fichiers, il est proposé de créer une formation spécialisée au sein de la CNIL, consacrée exclusivement aux fichiers de police. Parmi ses tâches figure, tout d'abord, l'instruction des demandes d'avis sur les projets de loi autorisant une catégorie de traitements et sur les projets d'actes réglementaires créant les traitements. Elle serait ensuite chargée d'assurer le suivi des procédures de mise en œuvre expérimentale des traitements. Enfin, elle aurait vocation à organiser, en accord avec les responsables des traitements concernés, les modalités d'exercice du droit d'accès indirect.

Cette formation serait élue par la CNIL et serait composée de trois membres, dont deux membres ou anciens membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de la Cour de cassation.

\*

\* \*

*Sur avis favorable du rapporteur, elle **adopte** ensuite l'amendement CL 28 de M. Jacques Alain Bénisti portant article additionnel après l'article 29.*

*Article 29 septies(nouveau)*

(art. 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958)

**Information systématique de la délégation parlementaire au renseignement sur les traitements dispensés de la publication des actes réglementaires les créant**

Cet article, issu d'un amendement présenté par M. Jacques Alain Bénisti, reprend les dispositions de l'article 13 de la proposition de loi relative aux fichiers de police.

Par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article 26 de la loi « informatique et libertés », cet article prévoit la transmission à la délégation parlementaire au renseignement de tout décret en Conseil d'État créant un traitement dont il a été prévu une dispense de publication au *Journal Officiel*.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 29 de M. Jacques Alain Bénisti portant article additionnel après l'article 29.*

**Mme Delphine Batho.** Cet amendement prévoit la transmission à la délégation parlementaire au renseignement de tous les décrets sur tous les fichiers relevant de la sécurité. Je ne comprends pas : serait-ce une erreur ?

**M. Philippe Gosselin.** Ce dispositif reprend l'article 13 de la proposition de loi relative aux fichiers de police.

**M. le rapporteur.** Je propose de sous-amender cet amendement en restreignant la mesure au « I de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 », à l'exclusion des II et III, ce qui donne satisfaction à Mme Batho.

*La Commission adopte successivement le sous-amendement oral du rapporteur et l'amendement CL 29 ainsi sous-amendé.*

*Article 29 octies (nouveau)*

(art. 21 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003)

**Amélioration du contrôle des fichiers d'antécédents judiciaires par le procureur de la République**

Cet article, issu d'un amendement présenté par M. Jacques Alain Bénisti, reprend plusieurs des dispositions du I de l'article 15 de la proposition de loi relative aux fichiers de police afin de renforcer l'efficacité du contrôle des fichiers d'antécédents judiciaires par le procureur de la République.

Le 1° permet de faire figurer dans la loi le délai de traitement des demandes de mise à jour es fichiers d'antécédents judiciaires en fonction des suites judiciaires dans la loi, tout en le ramenant à un mois. En effet, l'article 87-1 du décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 prévoit que le procureur de la République dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur ces demandes de mise à jour.

Le 2° maintient la faculté accordée au procureur de la République de maintenir dans les fichiers d'antécédents judiciaires les données personnelles d'une personne ayant bénéficié d'une décision de relaxe ou d'acquittement, mais il prévoit, en contrepartie, qu'une telle décision doit être notifiée par le procureur à la personne concernée.

La première disposition introduite par le 3° diffère quelque peu de la solution envisagée par la proposition de loi relative aux fichiers de police. Cette dernière avait envisagé que toute décision de classement sans suite, quels qu'en soient les motifs, puisse entraîner l'effacement des données personnelles au sein

du STIC ou de JUDEX. Actuellement, seules les données concernant une décision de classement motivée par une insuffisance de charges peuvent être effacées à la demande du procureur de la République. Il semble en effet utile de pouvoir conserver ces données concernant des comportements qui, bien que n'ayant pas entraîné de poursuites, peuvent être intéressantes pour les services répressifs. En effet, contrairement au classement sans suite pour insuffisance de charge, les autres cas de classement sans suite (pour motifs juridiques, pour poursuite inopportune, en raison du désistement de la victime, de la mise en œuvre d'une mesure alternative aux poursuites...) n'indiquent pas que l'infraction n'a pas eu lieu.

Toutefois, pour ces autres types de classement sans suite, la disposition envisagée prévoit qu'ils feront l'objet d'une mention au STIC ou au JUDEX, ce qui constituera un grand progrès par rapport à la situation actuelle. En effet, toute personne qui consultera les données personnelles d'un individu inscrit dans un de ces fichiers sera avisée que cet individu a bénéficié d'une mesure de classement sans suite.

Enfin, la deuxième disposition introduite par le 3° prévoit que toutes les décisions d'effacement ou de rectification des informations nominatives prises par le procureur de la République seront systématiquement transmises aux responsables des autres traitements automatisés pour lesquels ces mêmes décisions sont susceptibles d'avoir une incidence sur la durée de conservation des données.

\*

\* \*

*Puis la Commission examine l'amendement CL 30 de M. Jacques Alain Bénisti portant article additionnel après l'article 29.*

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

**Mme Delphine Batho.** Les fichiers STIC et JUDEX contiennent un volume d'erreurs considérable, avec des incidences graves pour certaines personnes, notamment en matière d'accès à l'emploi. Nous proposons de donner aux victimes un droit d'accès direct à ces fichiers. Pourquoi ne reprenez-vous pas cette idée ?

Par ailleurs, nous proposons d'élargir les motifs d'effacement des données. À l'inverse, vous élargissez le périmètre des motifs d'inscription et de maintien au fichier.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Cet amendement reprend presque intégralement le I de l'article 15 de la proposition de loi relative aux fichiers de police, à une seule exception : seules les données relatives à des classements sans suite motivés par une insuffisance de charges pourront être effacées. La

disposition retenue ne va donc pas aussi loin que vous le souhaitez mais atteint un point d'équilibre.

**Mme Delphine Batho.** Il est bien indiqué : « *Les autres décisions de classement sans suite font l'objet d'une mention.* » C'est l'inverse de ce que nous recommandions.

**M. le rapporteur.** Il n'empêche que cela représente une amélioration par rapport à la situation actuelle dans laquelle la mention qu'une personne inscrite dans le fichier a fait l'objet d'un classement sans suite n'apparaît pas.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Article 29 nonies (nouveau)*

(art. 397-5 du code de procédure pénale)

**Utilisation par le ministère public des fichiers d'antécédents judiciaires dans le cadre des procédures de comparution immédiate**

Cet article, également issu d'un amendement présenté par M. Jacques Alain Bénisti, reprend les dispositions de l'article 16 de la proposition de loi relative aux fichiers de police. Il permettra de mieux préciser les conditions d'utilisation des données figurant dans des fichiers d'antécédents judiciaires lors de procédures de comparution immédiate, afin d'établir une forme d' « égalité des armes » entre l'accusation et la défense.

Comme l'indique le rapport d'information sur les fichiers de police<sup>(1)</sup>, l'utilisation des fichiers de police par le ministère public au cours du procès pénal n'est pas sans conséquences sur l'équilibre entre défense et accusation. À la différence du FNAEG, dont les éléments sont versés au dossier et peuvent faire l'objet d'une demande d'expertise contradictoire par la défense, les fichiers d'antécédents judiciaires sont souvent utilisés par l'accusation de manière orale, sans que la défense puisse y avoir accès. La mention des affaires dans laquelle une personne a été mise en cause précédemment peut jouer un rôle non négligeable dans l'opinion que se forme le juge, tout particulièrement en cas de comparution immédiate.

Afin de remédier à cette situation, il est proposé de compléter l'article 397-5 du code de procédure pénale en prévoyant que si le procureur de la République envisage de faire mention d'éléments concernant le prévenu et figurant dans un fichier d'antécédents judiciaires, il doit les verser au dossier auquel l'avocat a accès au titre du troisième alinéa de l'article 393 du même code.

---

(1) Rapport n° 1548 présenté par M. Jacques Alain Bénisti et Mme Delphine Batho, au nom de la commission des Lois, page 119.

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CL 31 de M. Jacques Alain Bénisti portant article additionnel après l'article 29.*

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

**M. Philippe Gosselin.** Hormis l'amendement CL 24, sur lequel j'ai émis quelques réserves, cette série d'amendements correspond à des demandes ou des jurisprudences de la CNIL.

*La Commission adopte cet amendement.*

#### *Section 4*

### **Dispositions relatives à la gouvernance des entreprises**

#### *Article 30*

(art. L. 123-16-1 [nouveau], L. 123-17, L. 123-25, et L. 232-6 du code de commerce)

### **Extension aux petites sociétés l'option de tenue d'une « comptabilité de trésorerie » en cours d'exercice**

Le présent article reprend une proposition<sup>(1)</sup> du rapport précité du Président Jean-Luc Warsmann. Il propose de simplifier la présentation de l'annexe comptable pour les sociétés autorisées à présenter une comptabilité simplifiée et qui sont placées sous le régime réel simplifié d'imposition.

Les personnes physiques relevant du régime réel simplifié d'imposition, de plein droit ou sur option, ont la possibilité de tenir leur comptabilité en cours d'exercice selon des modalités simplifiées, dites « comptabilité de trésorerie », conformément à l'article L. 123-25 du code de commerce. La comptabilité de trésorerie est une comptabilité simplifiée (dite « recettes-dépenses ») où les opérations commerciales sont enregistrées en fonction des encaissements (ou recettes) et des décaissements (ou dépenses) en distinguant le mode de règlement, la date de chaque opération et la nature de l'opération réalisée : virements de fonds, prêts ou emprunts, acquisition ou cession d'immobilisations, subventions, charges, produits, etc.

Il est proposé d'étendre cette faculté aux personnes morales placées sur option ou de plein droit sous le régime réel simplifié d'imposition, ce qui inclura la très grande majorité des SARL. Cette faculté correspond d'ores et déjà à une pratique de quelques cabinets d'expertise comptable. Ce type de comptabilité est une possibilité qui représente une simplification, permettant aux petites sociétés de

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Simplifions nos lois pour guérir un mal français, rapport remis au Premier ministre, le 29 janvier 2009, La documentation française, pages 151 et 152.

connaître régulièrement leur résultat simplifié d'imposition reflétant leur situation financière, mais qui ne peut être utilisée qu'en cours d'exercice. En effet, à la fin de l'année, les documents comptables (bilan, compte de résultat et annexe) sont présentés en comptabilité d'engagement, conformément aux obligations générales du code de commerce. Cette simplification a pour objectifs d'homogénéiser le traitement comptable des petites sociétés et des personnes physiques et d'aligner les règles fiscales et les règles comptables.

En application de l'article L. 123-16 du code de commerce, les commerçants peuvent, dans des conditions fixées par un règlement de l'Autorité des normes comptables, adopter une présentation simplifiée de leurs comptes annuels lorsqu'ils ne dépassent pas à la clôture de l'exercice des chiffres fixés par décret pour deux des critères suivants : le total de leur bilan, le montant net de leur chiffre d'affaires ou le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice. Ils perdent cette faculté lorsque cette condition n'est pas remplie pendant deux exercices successifs. Cette faculté s'applique à la fois aux personnes physiques et aux personnes morales ayant la qualité de commerçant.

L'article R. 123-200 du même code précise que, pour l'application de l'article L. 123-16 relatif à l'adoption d'une présentation simplifiée des comptes annuels :

— En ce qui concerne le bilan et le compte de résultat établis par les personnes physiques et personnes morales ayant la qualité de commerçant, **le total du bilan est fixé à 267 000 euros, le montant net du chiffre d'affaires à 534 000 euros** et le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice à 10 ;

— En ce qui concerne l'annexe établie par les personnes morales ayant la qualité de commerçant, le total du bilan est fixé à 3 650 000 euros, le montant net du chiffre d'affaires à 7 300 000 euros et le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice à 50.

Le total du bilan est égal à la somme des montants nets des éléments d'actif. Le montant net du chiffre d'affaires est égal au montant des ventes de produits et services liés à l'activité courante, diminué des réductions sur ventes, de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes assimilées. Le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice est égal à la moyenne arithmétique des effectifs à la fin de chaque trimestre de l'année civile, ou de l'exercice comptable lorsque celui-ci ne coïncide pas avec l'année civile, liés à l'entreprise par un contrat de travail à durée indéterminée.

Le 1<sup>o</sup> du présent article propose de créer un nouvel article L. 123-16-1 du code de commerce pour permettre aux personnes morales mentionnées à l'article L. 123-16 et placées sur option ou de plein droit sous le régime réel simplifié d'imposition de pouvoir **présenter une annexe comptable établie selon un modèle abrégé** fixé par un règlement de l'Autorité des normes comptables. Cette

nouvelle faculté ne serait donc ouverte qu'aux commerçants ayant la qualité de personne morale et non aux personnes physiques.

En effet, ces dernières peuvent, en application de l'article L. 123-25 du même code, « *n'enregistrer les créances et les dettes qu'à la clôture de l'exercice et ne pas établir d'annexe* ».

L'auteur de la proposition de loi fait valoir que la réalisation d'une annexe comptable établie selon un modèle abrégé que cette simplification pour les petites entreprises « *pourrait représenter une réduction des charges administratives de plus de 10 % du temps consacré aux écritures comptables* ».

Le 2° du présent article propose de modifier l'article L. 123-17 du même code, qui prévoit qu'à moins qu'un changement exceptionnel n'intervienne dans la situation du commerçant, personne physique ou morale, la présentation des comptes annuels comme des méthodes d'évaluation retenues ne peuvent être modifiées d'un exercice à l'autre. Ce même article ajouté que si des modifications interviennent, elles sont décrites et justifiées dans l'annexe. Le présent article propose donc de rajouter que ces modifications sont signalées dans le rapport des commissaires aux comptes. Cette mention figure actuellement à l'article L. 232-6 du code de commerce, qui dispose que « lorsque, dans les conditions définies à l'article L. 123-17, des modifications interviennent dans la présentation des comptes annuels comme dans les méthodes d'évaluation retenues, elles sont de surcroît signalées dans le rapport de gestion et, le cas échéant, dans le rapport des commissaires aux comptes ».

En conséquence, le 5° du présent article propose d'abroger cet article L. 232-6, devenu sans objet.

Le 4° du présent article propose de modifier l'article L. 123-25 du même code. Celui-ci prévoit que les personnes physiques placées sur option ou de plein droit sous le régime réel simplifié d'imposition « *peuvent n'enregistrer les créances et les dettes qu'à la clôture de l'exercice et ne pas établir d'annexe* ». Il est proposé d'étendre cette faculté aux personnes morales ayant la qualité de commerçant, à l'exception de celles contrôlées par une société qui établit des comptes en application de l'article L. 233-16. Ce dernier article prévoit, en effet, que les sociétés commerciales établissent et publient chaque année à la diligence du conseil d'administration, du directoire, du ou des gérants, selon le cas, « *des comptes consolidés* » ainsi qu'un « *rapport sur la gestion du groupe* ».

Le 3° du présent article propose de modifier l'intitulé de la sous-section 2 de la section II — intitulée « *De la comptabilité des commerçants* » — du chapitre III du titre II du livre premier du code de commerce. Cet intitulé mentionnera les « *obligations comptables applicables à certains commerçants* » sans citer les personnes physiques, par coordination avec l'élargissement du champ de l'article L. 123-25, opéré par le 4° du présent article.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement de suppression CL 47 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle adopte l'article 30 sans modification.*

### *Article 31*

(art. L. 225-135 du code de commerce)

#### **Suppression d'un rapport rédigé par le commissaire aux comptes en cas d'augmentation de capital**

Le présent article de supprimer la rédaction, par le commissaire aux comptes, d'un rapport au conseil d'administration ou au directoire lors d'une augmentation de capital.

L'article L. 225-135 du code de commerce définit les conditions de mise en œuvre d'une augmentation de capital avec suppression du droit préférentiel de souscription et précise la mission impartie au commissaire aux comptes lorsque l'assemblée générale extraordinaire a délégué au conseil d'administration ou au directoire son pouvoir de réaliser l'augmentation de capital.

Dans ce cas de figure, la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 225-135 prévoit l'établissement par le commissaire aux comptes d'un rapport devant être mis à disposition du conseil d'administration ou du directoire, préalablement à l'utilisation par ces derniers de l'autorisation donnée par l'assemblée générale extraordinaire de procéder à l'augmentation de capital.

Selon le Gouvernement, « *l'utilité de la production de ce rapport, qui en pratique n'a jamais été mise en œuvre*<sup>(1)</sup>, *faute de dispositions réglementaires, n'est nullement démontrée* ». En effet, d'une part, ce rapport ne permettrait pas d'assurer une information réelle des actionnaires, dans la mesure où il n'est pas prévu sa mise à disposition à leur attention, et, d'autre part, il serait difficile à rédiger, faute d'obligation pour le conseil d'administration ou le directoire d'émettre un rapport sur l'opération qu'il se propose de réaliser.

Ce rapport pourrait même s'avérer contreproductif, en dissuadant le commissaire aux comptes de relever, dans son rapport ultérieur à l'assemblée générale, des éléments qu'il aurait omis de pointer dans ce rapport intermédiaire, par crainte de voir engager sa responsabilité.

C'est pourquoi le Gouvernement estime que l'obligation – prévue par l'article R. 225-116 du même code – de mettre un rapport à disposition des

---

(1) *Rappelons d'ailleurs que cette disposition a été introduite par l'ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004 portant réforme du régime des valeurs mobilières émises par les sociétés commerciales et extension à l'outre-mer de dispositions ayant modifié la législation commerciale.*

actionnaires postérieurement à l'opération **paraît suffisante et adaptée pour assurer la protection de ces derniers.**

En effet, selon les dispositions de ce dernier article, lorsque l'assemblée générale a délégué ses pouvoirs ou sa compétence, le conseil d'administration, ou le directoire, établi, au moment où il est fait usage de l'autorisation, un rapport complémentaire décrivant les conditions définitives de l'opération établies conformément à l'autorisation donnée par l'assemblée. Ce même article ajoute que le commissaire aux comptes vérifie notamment la conformité des modalités de l'opération au regard de l'autorisation donnée par l'assemblée et des indications fournies à celle-ci. Il donne également son avis sur le choix des éléments de calcul du prix d'émission et sur son montant définitif, ainsi que sur l'incidence de l'émission sur la situation des titulaires de titres de capital ou de valeurs mobilières donnant accès au capital. Ces rapports complémentaires sont immédiatement mis à la disposition des actionnaires au siège social, au plus tard dans les quinze jours suivant la réunion du conseil d'administration ou du directoire, et portés à leur connaissance à la plus prochaine assemblée générale.

Le 1<sup>o</sup> du présent article propose donc de supprimer la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 225-135 du code de commerce pour ne plus prévoir la rédaction, par le commissaire aux comptes, d'un rapport au conseil d'administration ou au directoire lors de l'augmentation de capital. Le 2<sup>o</sup> du présent article procède à une coordination au dernier alinéa du même article.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 31 sans modification.*

### *Article 32*

(art. L. 234-1, L. 234-2 et L. 612-3 du code du commerce)

#### **Possibilité d'interrompre et de reprendre la procédure d'alerte**

Le présent article propose d'assouplir les modalités de mise en œuvre de la procédure d'alerte pour permettre au commissaire aux comptes qui estime pouvoir y mettre un terme, de la reprendre, le cas échéant, au même point sans la réinitialiser.

La procédure d'alerte a été instituée par la loi n° 84-148 du 1<sup>er</sup> mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises. Ces dispositions, modifiées notamment par la loi n° 94-475 du 10 juin 1994 relative à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises et la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, figurent actuellement aux articles L. 234-1 à L. 234-8 du code de commerce.

Cette procédure conduit le commissaire aux comptes à saisir, selon la nature de l'entité, soit le président de l'organe d'administration de la société, soit le dirigeant, en vue de lui demander des explications sur les faits par lui relevés qui apparaissent comme étant de nature à compromettre la continuité de l'exploitation.

Le nombre de phases de cette procédure dépend de l'organisation de la direction de l'entité. Dans les sociétés anonymes, la procédure se compose de quatre phases, qui conduisent le commissaire aux comptes à intervenir successivement auprès du président du conseil d'administration (phase 1), du conseil d'administration (phase 2), de l'assemblée générale (phase 3) et enfin du président du tribunal de commerce (phase 4). Dans les entités qui ne sont pas dotées d'un conseil d'administration, les phases sont réduites à trois, en l'absence de conseil d'administration.

Le commissaire aux comptes a la possibilité d'interrompre ou de poursuivre ses diligences à chaque stade de la procédure d'alerte, sa décision étant prise au vu des réponses reçues ou des mesures prises par l'organe intéressé. Les dispositions réglementaires fixent des délais très stricts pour l'intervention du commissaire aux comptes, qui le conduisent à reprendre la procédure *ab initio* en cas d'interruption.

Dans un souci de permettre une accélération de la mise en œuvre de la procédure d'alerte, le présent article propose de modifier, dans le code de commerce, les articles L. 234-1, relatif aux sociétés anonymes, L. 234-2, relatif aux autres sociétés et L. 612-3, relatif aux personnes morales de droit privé ayant une activité économique, pour conférer un effet suspensif à l'arrêt de la procédure par le commissaire aux comptes. L'objectif poursuivi est de lui donner la possibilité de reprendre la procédure au stade où elle a été précédemment arrêtée. Afin de ne pas maintenir l'entreprise dans une période d'incertitude trop longue, le présent article limite toutefois la reprise de la procédure d'alerte aux cas dans lesquels, en dépit des mesures prises par la direction pour assurer la continuité d'exploitation, celle-ci demeure compromise et que l'urgence commande l'adoption de mesures immédiates. La possibilité de reprise de la procédure est en outre limitée dans le temps à un délai de six mois.

Le 1<sup>o</sup> du présent article propose de modifier l'article L. 234-1 du code de commerce, pour préciser que, dans un délai de six mois à compter du déclenchement de la procédure, le commissaire aux comptes peut en reprendre le cours au point où il avait estimé pouvoir y mettre un terme, lorsque, en dépit des éléments ayant motivé son appréciation, la continuité de l'exploitation demeure compromise et que l'urgence commande l'adoption de mesures immédiates.

Le 2<sup>o</sup> du présent article rend applicable la modification opérée à l'article L. 234-1 précité dans le cas des sociétés qui ne sont pas des sociétés anonymes.

Le 3<sup>o</sup> du présent article propose de rendre le même dispositif applicable pour les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique.

Le présent article paraît ainsi de nature à concilier l'objectif de prévention des difficultés des entreprises, souhaité par les commissaires aux comptes et le souci de ne pas accroître les incertitudes pesant sur le sort de l'entreprise.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 190 de M. le rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 32 ainsi modifié.*

### *Section 5*

## **Dispositions tendant à améliorer le fonctionnement des collectivités territoriales et des services de l'État**

### *Article 33*

(art. L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles ; art. L. 313-6 du code de la consommation ; art. L. 512-71 du code monétaire et financier ; art. L. 253 *bis* du code des pensions militaires et d'invalidité et des victimes de la guerre ; art. L. 362-1 du code de l'éducation ; art. L. 251-3 du code rural ; art. 17, 18 et 19 de l'ordonnance n° 45-1283 du 15 juin 1945 ; art. 3, 6 et 7 de la loi n° 51-1124 du 26 septembre 1951 ; art. 17 de la loi n° 82-1021 du 3 décembre 1982 ; art. 73 et 74 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 ; art. 45 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 ; art. 137 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 et art 1<sup>er</sup> de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003)

### **Suppression de commissions administratives**

Le présent article pour objet de supprimer des commissions administratives n'ayant plus d'utilité ou ne se réunissant plus, dans un souci d'amélioration de la qualité et de la lisibilité du droit.

Sans sa version initiale, le 1<sup>o</sup> du présent article propose de supprimer quatre alinéas de l'article L. 251-3 du code rural qui prévoit que le ministre de l'agriculture dresse la liste des organismes considérés comme nuisibles dans le cadre de la protection des végétaux ou produits végétaux et pouvant faire l'objet de mesures de lutte organisées par l'autorité administrative.

Les dispositions dont la suppression est proposée précisent que cette liste doit être établie par arrêté après avis du comité consultatif de la protection des végétaux. Elle a été établie par un arrêté du 31 juillet 2000 qui n'a pas été modifié depuis 2002. Le comité consultatif de la protection des végétaux n'a donc pas été consulté depuis lors.

Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 251-3 précité, qui demeureront, suffisent pour fonder la compétence du ministre chargé de l'agriculture pour établir cette liste par arrêté.

L'auteur de la proposition de loi a souhaité que les dispositions des 2° à 4° soient retirées du champ de la proposition de loi.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

« **Au 5°**

*Le 5° de l'article 33 prévoit l'abrogation de l'article 73 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 créant le Conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires. Il serait souhaitable de compléter cette disposition par l'abrogation de l'article 74 de cette même loi qui définit les missions de ce conseil. »*

Le 5° du présent article propose d'abroger l'article 73 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole qui crée un conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires, chargé de formuler des recommandations sur les politiques d'appui à l'exportation. Ce conseil ne s'est pas réuni depuis 2002. Sur une suggestion du Conseil d'État, il conviendrait également d'abroger l'article 74 de la même loi, qui définit les compétences de ce conseil.

Le 6° du présent article propose d'abroger l'article 45 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques. Cet article prévoit qu'une commission nationale examine les demandes des commissaires-priseurs touchés par la réforme prévue par cette même loi.

D'une part, l'article 43 de cette même loi prévoit que la demande d'indemnité doit être présentée par les commissaires-priseurs dans le délai de deux ans à compter de la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 321-38 du code de commerce. D'autre part, l'article 41 de la même loi ajoute que les huissiers de justice et les notaires sont indemnisés s'ils apportent la preuve d'avoir subi dans le secteur des ventes volontaires un préjudice anormal et spécial du fait de cette loi, dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de cette même loi.

Les dispositions de l'article 45 peuvent donc être abrogées. Votre rapporteur observe d'ailleurs que cette abrogation est également proposée par l'article 43 de la proposition de loi <sup>(1)</sup>, adoptée en première lecture par le Sénat le 28 octobre 2009.

Le 7° du présent article propose d'abroger l'article premier de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit qui prévoit un conseil d'orientation de la simplification administrative, de formuler

---

*(1) Proposition de loi (n° 2002) de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, adoptée en première lecture par le Sénat, transmise à l'Assemblée nationale le 29 octobre 2009.*

toute proposition pour simplifier la législation et la réglementation ainsi que les procédures, les structures et le langage administratifs.

Le présent article fait l'objet d'un amendement de rédaction globale du Gouvernement qui propose d'autres suppressions de commissions administratives, issues des travaux menés par le Gouvernement, dans le cadre notamment de la révision générale des politiques publiques, sur la simplification des procédures.

Le **1° du I** prévoit la suppression de la commission consultative sur les taux de prêt d'argent, prévue à l'article L. 313-6 du code de la consommation.

Le **2° du I** prévoit la suppression de la commission supérieure du crédit maritime mutuel prévue par l'article L. 512-71 du code monétaire et financier.

Le **3° du I** prévoit la suppression de la commission d'experts prévue l'article L. 253 *bis* du code des pensions militaires et d'invalidité et des victimes de la guerre.

Les **4°** et **5° du I** reprennent les dispositions des alinéas 3 et 4 de la version initiale de cet article, qui faisaient l'objet d'un amendement de suppression de l'auteur de la proposition de loi. Celui-ci souhaitait les voir retirés du champ de la proposition de loi. Ces deux alinéas de l'amendement du Gouvernement font donc l'objet d'un sous-amendement de suppression du même auteur.

Le **6° du I** reprend l'alinéa 6 de la version initiale de cet article et prévoit la suppression du conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires prévu par les articles 73 et 74 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

Le **7° du I** prévoit la suppression du comité national de suivi de la décentralisation des services voyageurs d'intérêt régional prévu par l'article 137 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Le **8° du I** reprend l'alinéa 8 de la version initiale de cet article et prévoit la suppression du conseil d'orientation de la simplification administrative prévu par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Le **1° du II** prévoit la suppression du comité national de la coordination, prévu à l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles.

Le **2° du II** reprend l'alinéa 5 de la version initiale de cet article, qui faisait l'objet d'un amendement de suppression de l'auteur de la proposition de loi. Celui-ci souhaitait le voir retiré du champ de la proposition de loi. Cet alinéa de l'amendement du Gouvernement fait donc l'objet d'un sous-amendement de suppression du même auteur.

Enfin, le **III** prévoit la suppression de la commission nationale pour le diplôme de professeur de danse prévue à l'article L. 362-1 du code de l'éducation.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 48 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle est saisie ensuite de l'amendement CL 154 du Gouvernement, faisant l'objet des sous-amendements CL 406 de M. Jean-Luc Warsmann, CL 418 et CL 419 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** J'approuve pleinement la suppression de ces sept commissions administratives inutiles et j'apporte ma contribution en proposant que soient également supprimés d'autres comités créés par voie législative et n'ayant aucune activité : la commission de suivi de la détention provisoire, dont l'activité entre pleinement dans le champ de compétence du contrôleur général des lieux de privation de liberté ; le haut conseil de l'éducation, qui fait double emploi avec le conseil supérieur de l'éducation et d'autres instances ; la commission consultative sur les taux de prêt d'argent, pour l'instant virtuelle, car elle ne peut être saisie que par les autorités judiciaires, en cas de procédure ; la commission supérieure du crédit maritime mutuel, au champ d'activité particulièrement restreint.

**M. le rapporteur.** Je donne un avis favorable à l'amendement CL 154 et au sous-amendement CL 406.

Pour ce qui concerne les sous-amendements CL 418 et CL 419, mon avis est réservé : je demande un délai de huit jours pour procéder à une expertise et vérifier l'absence d'effets collatéraux, après quoi ils pourront être à nouveau déposés au titre de l'article 88.

*Les sous-amendements CL 418 et CL 419 sont **retirés**.*

*La Commission **adopte** successivement le sous-amendement CL 406 et l'amendement CL 154 ainsi sous-amendé.*

*En conséquence, l'article 33 est **ainsi rédigé** et les amendements CL 126, CL 127, CL 128, CL 7 et CL 129 **n'ont plus d'objet**.*

#### *Article 34*

#### **Limitation à cinq ans de la durée des dispositions législatives prévoyant la remise d'un rapport au Parlement**

Le présent article prévoit que toute disposition législative prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sans préciser la

durée de son application est abrogée à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur. Il reprend une proposition du rapport de l'auteur de la proposition de loi remis au Premier ministre <sup>(1)</sup>. Dans ce rapport, il estimait à 300 le nombre de rapports déposés par an.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 34 prévoit l'abrogation, cinq ans après leur édicition, des dispositions imposant au Gouvernement le dépôt de rapports réguliers au Parlement, lorsqu'elles ne comportent pas elles-mêmes une limite temporelle.*

*Une telle disposition pourrait être insérée dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. »*

La loi du 12 mai 2009 précitée a conduit à l'abrogation de 98 dispositions législatives prévoyant des dépôts de rapports devant le Parlement. Il s'agissait de trois types de rapports différents :

— des rapports ponctuels, pour lesquels le texte les prévoyant avait prévu une date de dépôt, aujourd'hui dépassée, et qui ont – pour la plupart – été déposés. La suppression de certains rapports non déposés était cependant également proposée, pour des textes anciens, lorsque l'information demandée avait perdu sa pertinence ;

— des rapports réguliers qui, après consultation des présidents des commissions compétentes de l'Assemblée nationale, sont apparus inutiles, redondants avec d'autres, ou satisfaits par les informations fournies annuellement dans les documents budgétaires prévus par la LOLF ;

— des rapports multiples portant sur des thèmes liés, qui ont été regroupés en un seul rapport.

Votre rapporteur s'était réjoui de la suppression de ces 98 dispositions législatives, qui alourdissaient la loi et nuisaient à la lisibilité de notre corpus législatif. Il soutient donc la démarche, plus générale, entreprise par l'auteur de la proposition de loi, qui vise à prévoir une règle générale selon laquelle une disposition législative prévoyant la remise d'un rapport cesse de produire ses effets à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur. Cette règle ne s'applique que si la loi ayant prévu la remise d'un rapport ne prévoit pas une validité spécifique.

Le présent article s'appliquera aux dispositions déjà en vigueur et constituera un aiguillon pour le législateur, à l'avenir, qui pourra tout de même y déroger.

---

(1) Rapport, page 134.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement CL 191 de M. le rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 34 ainsi modifié.*

#### Article 35

### **Renforcement de la sécurité juridique lorsque l'autorité administrative procède à une consultation**

Le présent article tend à renforcer la sécurité juridique des actes pris par les autorités administratives, en limitant les cas d'annulation des décisions prises après avis d'un organisme consultatif.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Il n'y a pas d'obstacle à ce que, dans le cas des consultations facultatives comme dans celui des consultations obligatoires, seules les irrégularités substantielles, c'est-à-dire celles ayant exercé une influence sur le sens de la décision prise, puissent être de nature à entacher la légalité de cette décision.*

*En revanche, la disposition du second alinéa de l'article qui prévoit que les irrégularités pouvant affecter la légalité d'un avis rendu, lorsque l'organisme consulté a été saisi de façon facultative, sont sans incidence sur la légalité des décisions prises au vu de cet avis, pourrait, le cas échéant, poser problème au regard de la garantie des droits qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et du droit à un recours juridictionnel effectif. En outre, l'objectif de simplification poursuivi par cet article conduit à ne pas recommander d'instaurer deux régimes contentieux distincts pour les consultations irrégulières, selon qu'elles sont obligatoires ou non, la distinction entre ces deux catégories étant dans certains cas malaisée.*

*Enfin, il y aurait lieu de prévoir expressément que la présente disposition s'applique au cas des consultations ouvertes prévues par l'article 8 de la proposition de loi. »*

Le texte initial de la proposition prévoit deux cas de figure distincts : celui où la consultation est obligatoire et celui où elle ne l'est pas.

Dans les cas où la consultation est obligatoire, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur l'avis rendu par l'organisme consulté pourront être invoquées à l'encontre de la décision.

Dans les cas où, bien qu'aucun texte ne prévoit une consultation obligatoire, l'autorité administrative sollicite l'avis d'un organisme consulté, les irrégularités qui pourraient affecter la légalité de l'avis rendu seront sans incidence sur la légalité des décisions prises.

— Le premier alinéa du présent article, qui concerne les consultations obligatoires, vise à préciser une solution jurisprudentielle qui consiste à ne retenir à l'encontre de la décision d'une autorité administrative que les irrégularités qui sont susceptibles d'avoir exercé une influence sur l'avis rendu par l'organisme

consulté. La jurisprudence administrative tend à sanctionner les irrégularités de procédure ayant exercé une influence sur la décision prise <sup>(1)</sup>.

Le Conseil d'État a suggéré de d'ajouter également les mots : « *ou sur le sens de la décision prise au vu de cet avis* » pour prévoir le cas où une irrégularité dans la procédure consultative a exercé une influence sur le sens de la décision alors même qu'elle n'aurait pas exercé d'influence sur avis.

— Le deuxième alinéa du présent article, qui concerne les consultations qui ne sont pas obligatoires, présente une difficulté. En effet, il a pour conséquence d'empêcher l'annulation contentieuse de la décision administrative pour des irrégularités même si l'une d'elles a pu avoir une influence sur le sens de la décision prise. Une telle situation peut sembler choquante.

De plus, une telle disposition législative pourrait être jugée contraire au droit au recours juridictionnel effectif, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. De même, cette disposition pourrait se heurter à l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au droit au procès équitable.

Il est donc proposé de ne retenir qu'une seule rédaction, que la consultation soit obligatoire ou non.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement de suppression CL 49 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle adopte l'amendement CL 192 du rapporteur, tendant à proposer une nouvelle rédaction de l'article. En conséquence, l'article 35 est ainsi rédigé.*

### Article 36

(art. 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982)

#### Polices d'agglomération

Cet article a pour objet d'apporter les modifications nécessaires à la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions pour tenir compte de la création de polices d'agglomération.

Il reprend strictement les dispositions de l'article 32 du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (n° 1697), déposé le 29 mai dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale, mais qui n'a pas pu encore être examiné. Votre rapporteur signale par ailleurs que le

---

(1) Conseil d'État, Sect. 19 mars 1976, Ministre de l'économie et des finances c/ Bonnebaigt.

Sénat a adopté un amendement ayant le même objet à la proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public <sup>(1)</sup>. Une coordination entre ces différents textes en navette devra donc être réalisée.

Afin d'améliorer la qualité du service public de sécurité, une meilleure utilisation de la ressource disponible est essentielle. Telle est l'idée qui sous-tend le concept de police d'agglomération, fondée sur une affectation des effectifs de police au niveau du bassin de délinquance, et non de structures administratives préexistantes, largement artificielles.

Ainsi, le décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police a donné compétence aux préfets de police sur l'ensemble des services de police de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). À ainsi été créé une nouvelle Direction de sécurité de proximité de l'agglomération parisienne qui regroupe les effectifs de l'ancienne direction de la police urbaine de proximité de la préfecture de police et ceux des directions départementales de la sécurité publique des départements de la petite couronne.

Cette réforme de l'organisation des services de police en Île-de-France est effective depuis le 14 septembre. Toutefois, celle-ci ne sera complète que lorsque le préfet de police aura directement compétence sur l'emploi des nouveaux services désormais confiés à la préfecture de police.

En effet, le I de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 confie au préfet de département la charge de l'ordre public. Le III indique qu'il « anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure », qu'il « coordonne l'action des différents services et forces dont dispose l'État en matière de sécurité intérieure », qu'il « dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative », et que les responsables des services de police « sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats ».

- Le présent article a ainsi pour premier objet de déroger à cet article en ce qui concerne les compétences respectives en matière de police du préfet de police et des préfets des départements de la petite couronne.

Il serait ainsi ajouté un IV à l'article 34 de la loi de 1982 donnant au préfet de police, par dérogation aux dispositions des I et III du même article, la charge de l'ordre public dans les départements de Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Il est essentiel de préciser que la notion « d'ordre public » au sens de la loi de 1982 ne correspond pas à la fonction d'ordre public au sens policier du terme, par opposition aux autres fonctions policières (police judiciaire, sécurité publique, renseignement...). Selon cette dernière définition, la mission

---

(1) Voir l'article 3 bis de la proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture le 19 novembre 2009 (n° 2093).

d'ordre public concerne le maintien de l'ordre, c'est-à-dire la police des manifestations, rassemblements et attroupements, la protection des lieux sensibles... Concourent principalement à la mise en œuvre de cette politique les CRS et les gendarmes mobiles.

Le terme « d'ordre public » doit donc être entendu dans le sens, bien plus large, qui lui est donné traditionnellement en droit administratif, à savoir « le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique ». La jurisprudence constitutionnelle distingue généralement la prévention des atteintes à l'ordre public, c'est-à-dire « *notamment à la sécurité des personnes et des biens* », d'une part, et « *la recherche des auteurs d'infractions* »<sup>(1)</sup> d'autre part. La notion d'ordre public au sens de la loi de 1982 comprend donc l'ensemble des missions policières, à l'exception des missions de police judiciaire.

En l'espèce, la modification législative proposée donne donc la « charge de l'ordre public » au préfet de Paris dans les trois départements de la petite couronne. Parallèlement, il lui est donné autorité sur l'ensemble des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale<sup>(2)</sup> : services de sécurité publique (rattachés à la direction de la police de proximité de l'agglomération parisienne), services d'information générale (rattachés à la direction du renseignement de la préfecture de police), services chargés du maintien de l'ordre (rattachés à la direction de l'ordre public et de la circulation).

Par ailleurs, le nouveau paragraphe IV reprend les actuelles dispositions du dernier alinéa du III<sup>(3)</sup> qui donnent, depuis le 19 mars 2003, compétence au préfet de police concernant la mission de « *sécurité des personnes et des biens dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de la région d'Île-de-France* ». Cette mission est assurée par le service régional de police des transports (SRPT). Sur ce modèle qui a bien fonctionné en permettant un pilotage centralisé de la lutte contre la délinquance dans les transports en commun, il est proposé de donner au préfet de police une compétence dépassant les limites de la petite couronne s'agissant de « *la régulation et de la sécurité de la circulation* ». Cette compétence ne serait cependant pas générale mais limitée aux « *routes de la région Île-de-France dont la liste est fixée par l'autorité administrative* ».

• L'article 36 de la proposition de loi insère également un V à l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 relatif à la mise en œuvre de polices d'agglomération en province.

En dehors de l'Île-de-France, une réflexion prospective sur la création de polices d'agglomération a été engagée début 2009 à partir des « bassins de délinquance », notamment dans les agglomérations de Lille, Lyon, Marseille et

---

(1) Voir par exemple la décision n° 80-127 DC ou 20 janvier 1981 ou, plus récemment, la décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006.

(2) y compris les services de police judiciaire, en dehors du pouvoir de direction de la police judiciaire conféré à l'autorité judiciaire. Cependant, les services de police judiciaire des trois départements de la petite couronne relevaient déjà de la tutelle du préfet de police.

(3) qui est donc supprimé par le 1° de l'article 36.

Toulouse. Cette notion renvoie à des zones dont les caractéristiques de la délinquance sont proches (tant en niveau qu'au regard du type d'actes commis) et au sein desquelles on observe une relative mobilité des auteurs.

Un certain nombre de communes de la zone gendarmerie pourrait ainsi être confié à la police nationale afin de définir un périmètre doté d'un commandement unique et mieux adapté aux caractéristiques locales de délinquance.

Le dépassement des frontières entre zone de compétence de la gendarmerie et zone de compétence de la police nationale est une première étape dans la mise en œuvre de polices d'agglomération. La deuxième étape nécessite de dépasser, dans certaines agglomérations, les frontières départementales. En effet, il peut arriver que les limites d'une agglomération ne correspondent pas aux limites administratives. Ainsi, afin de permettre la mise en œuvre d'un pilotage unique de la sécurité dans une telle hypothèse, il est nécessaire de déroger à la règle de compétence du préfet de département en matière d'ordre public. La disposition législative envisagée vise donc à permettre au pouvoir réglementaire, par un décret en Conseil d'État, de déroger à cette règle. Il sera désormais possible de confier la compétence de l'ordre public, dans certaines communes faisant partie d'une agglomération dont le centre se trouve dans un département limitrophe, au préfet de ce département.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 50 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de correction CL 364 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** enfin l'article 36 **ainsi modifié**.*

#### *Article 37*

(art. 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ; art. L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 4123-10 du code de la défense)

#### **Modification des règles applicables à la protection fonctionnelle**

Le présent article propose de modifier les règles applicables à la protection fonctionnelle des fonctionnaires et des militaires – ainsi que des élus locaux – pour prévoir, d'une part, que la protection est organisée *par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause* et non celle dont ils dépendent au moment de la procédure et, d'autre part, que cette protection peut être retirée dans un délai de six mois après une décision juridictionnelle définitive ayant fait apparaître des faits constitutifs d'une faute personnelle.

### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« Compte tenu de l'objectif poursuivi par la proposition de loi et pour éviter toute difficulté d'interprétation du premier alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, il serait utile de mettre l'obligation de protection à la charge de la collectivité publique ou de l'administration qui emploie ou employait le fonctionnaire à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire.*

*Cette rédaction permettrait de définir, pour l'État, la responsabilité incombant à chaque ministère et de soumettre au même régime, ainsi que le recherche la proposition de loi, les différents cas de recours à la protection fonctionnelle des agents publics.*

*Par ailleurs, la possibilité ouverte à l'administration de retirer la protection ne devrait pas être liée aux seules décisions pénales ou civiles mais devrait être étendue à toute décision juridictionnelle. »*

L'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a prévu, en faveur des fonctionnaires et des agents non titulaires des trois fonctions publiques, une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, contre les attaques dont ils peuvent être victimes à l'occasion de leurs fonctions ou en cas de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

Ce principe est aussi décliné à l'article L. 4123-10 du code de la défense en faveur des militaires et aux articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales en faveur des maires, des élus locaux les suppléant ou ayant reçu une délégation ou de l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions.

La décision d'accorder la protection fonctionnelle est un acte créateur de droits. Aux termes de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>(1)</sup>, elle ne peut être retirée, si elle est illégale, que dans un délai de quatre mois courant à compter de la date de son octroi, sauf en cas de fraude de l'agent. Or, compte tenu des délais liés à la procédure pénale, le délai de quatre mois pendant lequel l'administration pourrait légalement retirer sa décision est trop bref pour permettre la révélation de l'existence d'une faute personnelle.

La décision d'octroi de la protection peut aussi être abrogée, lorsque l'autorité qui l'a accordée constate postérieurement, sous le contrôle du juge, l'existence d'une faute personnelle. Toutefois, cette décision n'a d'effet que pour l'avenir et ne permet pas de remettre en cause les paiements passés, la rédaction actuelle de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ne le permettant pas.

C'est pourquoi le présent article propose de modifier les dispositions législatives précitées afin de permettre à l'administration et aux communes de retirer la protection lorsqu'une décision de justice, mettant un terme définitif à la procédure en cause, révèle l'existence d'une faute personnelle des personnes auxquelles cette mesure a été octroyée.

---

(1) Conseil d'État, section, 14 mars 2008, Portalis ; Conseil d'État, section 6 mars 2008, Coulibaly.

**L'objectif poursuivi par le présent article est aussi de favoriser la mise en œuvre de la protection fonctionnelle en faveur des agents publics** qui se heurte aujourd'hui à un double problème :

— les administrations qui accordent la protection fonctionnelle n'étant pas nécessairement la même que celle dont relevait l'agent au moment des faits en cause, la recherche d'informations prend du temps ;

— corrélativement, l'administration, qui n'a pas toujours une information directe sur les faits concernés est souvent réticente à accorder la protection fonctionnelle dans le doute, sachant qu'elle n'aura que peu de temps pour la retirer si l'agent a commis une faute personnelle.

Le **I** du présent article propose de réformer l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 précitée. Le **1° du I** modifie le premier alinéa de cet article, qui précise que les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection « *organisée par la collectivité publique dont ils dépendent* », conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales. Le présent article propose de préciser que cette protection est organisée « *par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause* ».

Cette incertitude peut naître notamment lorsqu'un agent qui sollicite la protection a changé d'employeur entre le moment où surviennent les faits qui sont à l'origine d'une demande de protection (faits donnant lieu à la mise en mouvement d'une procédure civile ou pénale par exemple) et la date à laquelle cette demande est effectivement formulée.

La nouvelle rédaction précise ainsi qu'il incombe à l'autorité d'emploi d'un agent à la date où surviennent les faits en cause de statuer sur la demande de protection, qui peut être distincte de l'autorité qui l'emploie au jour où il en formule la demande. Ceci dans l'intérêt de l'agent, dans la mesure où l'administration dont il relève au moment de sa demande, peut ne pas détenir les éléments lui permettant d'apprécier, en fait et en droit, le bien fondé de cette requête dès lors qu'il appartenait à un autre service à la date des faits.

Le Conseil d'État a suggéré de prévoir explicitement le cas particulier de la diffamation. En effet, en matière de diffamation, il convient de viser la date des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire et non pas les « *faits en cause* » qui sont ceux qui matérialisent cette diffamation.

Le **2° du I** complète ce même article 11 pour prévoir pour prévoir que la collectivité publique peut retirer la protection si une décision, « *pénale ou civile* », « *révèle l'existence d'une faute personnelle du fonctionnaire* ».

**Cette rédaction ne paraît pas satisfaisante, la décision ne « révélant » pas l'existence d'une faute. Il convient plutôt de viser une décision qui fait apparaître des faits constitutifs d'une faute personnelle du fonctionnaire.**

De même, il convient de viser « toute décision d'une juridiction » pour ne pas limiter le dispositif aux seules décisions civiles ou pénales, mais bien viser l'ensemble des décisions juridictionnelles, notamment administratives.

La durée pendant laquelle le retrait de la protection est possible sera limitée à six mois, dans l'intérêt de la personne bénéficiaire de la protection, qui doit être fixée dans un délai raisonnable sur le sort réservé à celle-ci.

Le **II** du présent article procède à la même modification pour les élus locaux. Le **1° du II** complète l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.

Le présent article propose donc de prévoir qu'une « *condamnation pénale* » qui révèle l'existence d'une faute personnelle du maire, de l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou de l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions, peut entraîner le retrait de la protection dans un délai de six mois à compter du jour où cette condamnation est devenue définitive.

Le **2° du II** complète l'article L. 2123-35 du même code, qui prévoit que le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la commune conformément aux règles fixées par le code pénal, les lois spéciales et le présent code. Le présent article propose de prévoir une possibilité de retrait de cette protection dans un délai de six mois à compter du jour où une décision juridictionnelle est devenue définitive.

Le **III** du présent article étend aux militaires le dispositif mis en œuvre pour les fonctionnaires par le I du même article. Le présent article modifie donc l'article L. 4123-10 du code de la défense.

Pour éviter toute atteinte au principe de sécurité juridique, le **IV** du présent article prévoit que cette possibilité de retrait de la protection ne s'applique qu'aux décisions d'octroi de la protection intervenues postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 193 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Nous avons voulu régler le cas particulier de la diffamation vis-à-vis d'un fonctionnaire.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL 194 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de viser les décisions faisant apparaître une faute personnelle du fonctionnaire.

La Commission **adopte** cet amendement.

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de coordination CL 195 et CL 196 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin l'article 37 **ainsi modifié**.*

### Article 38

(art. L. 213-3 du code de l'aviation civile)

#### **Simplification de la procédure permettant aux exploitants d'aérodromes civils de confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de prévention du péril animalier**

Le présent article propose de simplifier la procédure permettant aux exploitants d'aérodromes civils peuvent confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de prévention du péril animalier.

Le présent article propose de modifier l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, qui prévoit que les exploitants d'aérodromes civils – et les gestionnaires des zones civiles des aérodromes ouverts au trafic aérien commercial dont le ministère de la défense est affectataire principal – sont tenus d'assurer, sous l'autorité du préfet, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs, ainsi que la prévention du péril aviaire. Ces exploitants peuvent, en tout ou partie, confier l'exécution de ces missions, par voie de convention, au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), à l'autorité militaire ou à un organisme agréé dans des conditions fixées par décret.

La modification proposée est double.

— Il est ainsi proposé de faire référence au « *péril animalier* » et non plus au « *péril aviaire* », par coordination avec la modification apportée à l'article D. 213-1-14 du code de l'aviation civile par le décret n° 2007-432 du 25 mars 2007 relatif aux normes techniques applicables au service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs sur les aérodromes de Mayotte, des îles Wallis et Futuna, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ainsi qu'à la prévention du péril animalier sur les aérodromes.

— Il est également proposé de prévoir que ces missions de lutte et de prévention pourront désormais être confiées, outre à l'autorité militaire ou au SDIS, à « *tout autre organisme* » et non plus à un « *organisme agréé* ».

Les modalités d'application sont prévues par décret. Il apparaît que la rédaction actuelle de l'article D. 213-1-10 du code de l'aviation civile qui fixe les pouvoirs de contrôle du préfet sur l'exploitant d'aérodrome « *ou l'organisme auquel il a confié le service* ».

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 38 sans modification.*

### *Article 39*

(art. L. 218-72 du code de l'environnement)

#### **Possibilité pour l'État de mettre le coût de récupération d'éléments de cargaison perdus en mer et susceptibles de présenter un risque pour l'environnement à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire**

Le présent article vise à permettre à l'État de mettre en demeure l'armateur ou le propriétaire d'un navire de récupérer les éléments de cargaison que celui-ci aurait perdus en mer et susceptibles de présenter un risque pour la navigation, et dans le cas où l'État serait amené à faire réaliser lui-même cette intervention, à en mettre le coût à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire, et non au seul propriétaire de la cargaison.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

« L'objectif de la disposition figurant à l'article 39 de la proposition de loi est de permettre à l'État de mettre en demeure l'armateur ou le propriétaire d'un navire de récupérer les éléments de cargaison que celui-ci aurait perdus en mer et qui seraient susceptibles de présenter un risque pour la navigation et, dans le cas où l'État serait amené à faire réaliser lui-même cette intervention, à en mettre le coût à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire, et non au seul propriétaire de la cargaison.

Le pouvoir dont dispose l'État pour intervenir, en application de l'article L. 218-72 du code de l'environnement, à l'encontre des propriétaires ou armateurs des navires en haute mer trouve son fondement dans les stipulations de l'article 221 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, et de la convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures de Bruxelles du 29 novembre 1969. La possibilité d'intervention en haute mer offerte aux États se limite ainsi à la prévention des dangers graves et imminents de pollution à la suite d'un accident de mer « susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes ».

La prévention des risques pour la navigation maritime engendrés par les éléments de cargaison perdus en mer ne peut donc, hors le cas où ces éléments seraient de nature à causer une pollution, être regardée comme permettant la mise en œuvre par les autorités nationales des mesures autorisées en haute mer par les conventions précitées.

S'il paraît possible d'admettre que les dispositions de l'article L. 218-72 peuvent être complétées pour trouver application dans le cas où l'accident de mer est constitué par la perte d'éléments de cargaison ne contenant pas eux-mêmes des substances nocives, dangereuses ou des

*hydrocarbures, mais susceptibles de constituer directement ou indirectement une menace de pollution, eu égard notamment au risque de collision avec un navire susceptible de présenter une telle menace, il semble nécessaire de modifier la rédaction de la disposition proposée pour en subordonner l'application à l'existence d'une pollution ou d'une menace de pollution et non, comme cela est proposé, à la création d'un danger pour la navigation, et pour préciser que la menace peut être directe ou indirecte. »*

La perte de conteneurs est un phénomène qui s'accroît chaque année du fait du gigantisme croissant des porte-conteneurs. On estime ainsi à près de 10 000 le nombre de conteneurs qui tombent à la mer chaque année. Or ces conteneurs à la dérive constituent un risque majeur pour la navigation et une menace pour l'environnement. Ils entraînent par ailleurs des coûts importants pour les services de l'État qui sont obligés d'intervenir dans des conditions souvent périlleuses pour faire cesser le danger. Actuellement, l'état du droit ne permet que dans de rares cas à l'État de recouvrer les sommes engagées lors de ces opérations de récupération de conteneurs à la mer.

### **1. Le droit en vigueur : la protection de l'environnement**

Les navires qui perdent en mer des éléments de leur cargaison – conteneurs, billes de bois, citernes, etc. – engendrent un risque majeur pour la navigation ou l'environnement, obligeant les services de l'État à intervenir. Ces interventions sont généralement réalisées par des bâtiments de la marine nationale. Elles ont coûté 393.992 euros depuis 2004 pour les six interventions organisées par la préfecture maritime de Brest et 428.807 euros pour les deux interventions réalisées depuis 2002 par la préfecture maritime de Cherbourg. Dans les faits, l'État éprouve de grandes difficultés pour récupérer ces sommes auprès des opérateurs concernés.

Certes, les marchandises tombées à la mer sont bien considérées comme des épaves maritimes au sens de la loi n° 61-1262 du 24 novembre 1961 relative à la police des épaves maritimes et du décret n°61-1547 du 26 décembre 1961 fixant le régime des épaves maritimes.

Ces deux textes permettent à l'État de recouvrer les frais engagés lors de l'enlèvement d'une épave présentant un caractère dangereux pour la navigation, la pêche ou l'environnement, **uniquement auprès du propriétaire de l'épave et non du propriétaire du navire lorsque l'épave est un élément de cargaison perdu par celui-ci.**

La difficulté du recouvrement réside dans le fait qu'il est impossible d'identifier le propriétaire de chaque élément de cargaison contenu, par exemple, dans un conteneur.

## 2. Ce que permet le droit international

La convention des Nations-Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 2 décembre 1982 limite la compétence des États pour édicter des règles en matière de navigation à leurs eaux territoriales et, dans les eaux internationales, aux seuls navires battant leur pavillon, « sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus » par des traités internationaux.

La convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures du 29 novembre 1969, dite convention de Bruxelles, permet à un État de prendre, en haute mer, des mesures **en vue de prévenir une pollution susceptible d'affecter ses côtes**.

C'est précisément l'objet de l'article L. 218-72 du code de l'environnement, que le présent article entend compléter.

En fait, la disposition proposée par le présent article entend permettre l'application d'une autre convention internationale : la convention internationale sur l'enlèvement des épaves, adoptée dans le cadre de l'organisation maritime internationale à Nairobi le 18 mai 2007.

Cependant, cette convention internationale n'entrera en vigueur – et ne pourra valablement servir de support effectif à la législation nationale – que douze mois après la date à laquelle dix États au moins l'auront signée sans réserve ou ratifiée. Or, seul le Nigéria a aujourd'hui ratifié ce texte et seulement, trois États européens – dont la France – l'ont signé.

**Hormis l'hypothèse de prévention d'une pollution ou d'une menace de pollution susceptible de porter atteinte au littoral ou aux activités de pêche, aucun texte international ne permet donc aujourd'hui aux autorités françaises d'appliquer les dispositions du présent article au-delà de ses eaux territoriales – sauf à l'encontre des navires français.**

Par ailleurs, le régime des épaves ne s'applique qu'aux biens qui sont soit échoués sur le rivage dépendant du domaine public maritime, soit trouvés flottants ou tirés du fond de la mer dans les eaux territoriales ou trouvés flottants ou tirés du fond en haute mer et ramenés dans les eaux territoriales ou sur le domaine public maritime. En conséquence, le présent article ne pourrait trouver à s'appliquer que de manière très limitée dans l'attente de l'entrée en vigueur de la convention de Nairobi.

## 3. Le texte adopté par la Commission

L'extension du dispositif de l'article L. 218-72 du code de l'environnement, proposée par le présent article, pose une difficulté. En effet, le dispositif proposé semble avoir pour finalité la sécurité de la navigation. Or, l'article dans lequel il s'insère, est relatif à la protection de l'environnement. **II**

**faudrait donc considérer que les conteneurs ou les billes de bois à la dérive présentent un danger indirect pour l'environnement par l'éventualité d'un accident que leur présence induit.**

En revanche, il existe déjà un régime applicable aux épaves et il aurait pu être envisagé utile de l'adapter dans le sens souhaité, dans l'attente de son extension géographique lorsque la convention de Nairobi sera entrée en vigueur.

On peut en effet considérer que la présence d'éléments de cargaison constitue, en soi, une pollution de milieu marin et que la présence en mer, à la dérive, d'un élément de cargaison, quelque soit sa nature est susceptible par les conséquences que peut avoir une éventuelle collision avec un navire constituerait une menace de pollution résultant d'un accident de mer, ou d'actes liés à un tel accident, dont on peut raisonnablement attendre des conséquences préjudiciables portant atteinte au littoral ou aux activités connexes et autorisant à prendre des mesures au-delà de la mer territoriale en application de la convention de Montego Bay.

Cependant, il convient de modifier la rédaction pour remplacer l'objectif de protection de la sécurité de la navigation par celui de la prévention d'une pollution ou d'une menace de pollution.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 197 de M. le rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le dispositif proposé à l'article 39 semble avoir pour finalité la sécurité de la navigation. Or, l'article de code dans lequel il s'insère est relatif à la protection de l'environnement.

*La Commission **adopte** cet amendement. Puis elle **adopte** l'article 39 ainsi modifié.*

#### *Article 40*

(art. L. 212-2 du code de justice administrative)

### **Consultation des juridictions administratives par les collectivités territoriales**

Le présent article a pour objet, dans le cadre d'une expérimentation prévue pour une durée de trois ans, de permettre aux collectivités territoriales de consulter les tribunaux administratifs sur des questions de droit relevant de leur compétence.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'expérimentation proposée à l'article 40 de la proposition de loi, qui permettrait à certains tribunaux de l'ordre administratif de rendre des avis à la demande de collectivités territoriales, ne soulève pas d'objection dès lors :*

*- qu'est évitée toute interférence avec une procédure juridictionnelle en cours ou avec le contrôle de légalité incombant aux préfets,*

*- que, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un bilan est dressé au terme des trois années que durera l'expérience, afin d'en tirer les enseignements, notamment quant au caractère conjoint de la saisine de la juridiction par l'exécutif de la collectivité et par le préfet.*

*Il paraîtrait en outre judicieux d'associer une cour administrative d'appel à l'expérimentation afin d'examiner les demandes d'avis émanant des régions. »*

Il reprend une proposition du rapport de l'auteur de la proposition de loi remis au Premier ministre. Ce rapport recommandait une telle expérimentation pour une durée de trois ans et dans le ressort de deux ou de trois tribunaux administratifs, afin « *d'étudier les différentes questions que soulève cette nouvelle démarche : compatibilité avec la charge de travail des TA, rôle des préfets, demandes des collectivités, intérêt des questions soulevées, etc.* »<sup>(1)</sup>

Rappelons que l'article 37-1 de la Constitution permet à la loi et au règlement de comporter, « *pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

En application des articles 38 et 39 de la Constitution, l'article L. 112-1 du code de justice administrative précise que le Conseil d'État « *participe à la confection des lois et ordonnances* ». Pour cela, il est saisi par le Premier ministre des projets établis par le Gouvernement. Cette compétence a été étendue aux propositions de loi, en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui dispose que le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. En conséquence, ce même article L. 112-1 prévoit que le Conseil d'État « *émet un avis sur les propositions de loi, déposées sur le bureau d'une assemblée parlementaire et non encore examinées en commission, dont il est saisi par le président de cette assemblée* ».

Il joue donc un rôle de conseil du Gouvernement et du Parlement. En outre, l'article L. 122-2 du même code ajoute que le Conseil d'État peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres « *sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative* ».

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Simplifions nos lois pour guérir un mal français, rapport remis au Premier ministre, le 29 janvier 2009, La documentation française, page 141.

L'article L. 212-1 du même code dispose : « *Outre leurs attributions juridictionnelles, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel exercent des fonctions consultatives.* » L'article L. 212-2 du même code ajoute que les tribunaux administratifs se prononcent sur l'exercice, par les contribuables, des actions appartenant à certaines collectivités territoriales et à leurs établissements publics, dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales.

En application de l'article L. 212-1 précité, l'article R. 212-1 du même code prévoit que les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel « *peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets* ». Il ajoute que les questions « *relevant des attributions des préfets de région de la métropole sont soumises par ces derniers à la cour administrative d'appel, les autres au tribunal administratif* ».

Dans la pratique, ces dispositions sont peu utilisées. Il est proposé, dans le cadre d'une expérimentation dans le but d'améliorer la qualité réglementaire des normes d'origine locale d'instituer une procédure consultative ouverte aux collectivités territoriales, conjointement avec le préfet.

— Le dispositif est encadré pour éviter un trop grand nombre de saisine des juridictions administratives : la question doit faire l'objet d'une délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité.

Suivant les suggestions du Conseil d'État, votre rapporteur propose de prévoir que la question posée à la juridiction administrative ne doit pas être en cours d'examen par le préfet au titre du contrôle de légalité. Cependant, il souligne que le présent article prévoit d'ores et déjà que l'organe exécutif de la collectivité et le représentant de l'État **saisissent conjointement** le tribunal administratif.

Il convient également de prévoir que la question posée n'est pas soumise à une autorité juridictionnelle, à l'instar de ce que l'article 24 du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat (n° 610) le 9 septembre 2009.

— L'expérimentation portera sur quelques tribunaux administratifs, désignés par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre de l'intérieur. Le présent article doit prévoir qu'au terme de la période d'expérimentation, un bilan doit être dressé, en application de la jurisprudence constitutionnelle <sup>(1)</sup>. Celle-ci précise que si « *le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi, il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle* » (considérant n° 38).

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 198 de M. le rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à proposer une nouvelle rédaction de l'article.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** J'ai bien noté qu'il s'agit d'une expérimentation et que le rapporteur souhaite logiquement l'étendre aux cours administratives d'appel.

Cette rédaction me conduira toutefois à déposer des amendements au titre de l'article 88 car il n'est pas précisé qui décidera si une question de droit est ou non nouvelle.

Par ailleurs, quel rôle jouera le représentant de l'État ? Le préfet interviendra-t-il comme un filtre ? Les collectivités locales pourront-elles consulter librement ?

Enfin, quelle valeur juridique cette consultation aura-t-elle ?

**M. le rapporteur.** Il appartiendra au tribunal saisi, ou à la cour administrative d'appel, de vérifier l'absence de procédure juridictionnelle en cours. Le préfet, à titre expérimental, jouera un rôle de filtre. Personne ne sera tenu par cet avis.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 40 ainsi modifié.*

#### *Article 41*

(art. L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales)

#### **Délai de convocation de la première réunion du conseil municipal suivant l'élection**

Le présent article propose de préciser que le délai de convocation pour la première réunion suivant le renouvellement général des conseils municipaux est de trois jours francs dans toutes les communes.

L'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre. Ce même article précise que, lors du renouvellement général des conseils municipaux, quelle que soit la population de la commune, **la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet.**

Plusieurs dispositions s'appliquent spécifiquement aux conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus. L'article L. 2121-8 du même code précise que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation.

L'article L. 2121-9 du même code prévoit que le maire est tenu de convoquer le conseil municipal dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite par le représentant de l'État dans le département ou par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 3 500 habitants.

L'article L. 2121-11 du même code dispose que, dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion tandis que l'article L. 2121-12 du même code fixe ce délai à cinq jours francs, pour les communes de plus de 3 500 habitants, tout en précisant qu'en cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.

Ces deux articles n'encadrent le délai de convocation des conseils municipaux que dans le cas général, sans prévoir le cas de la première réunion du conseil municipal suivant l'élection.

Le Conseil d'État a estimé que, dans une décision de 2001<sup>(1)</sup>, par dérogation aux dispositions combinées des articles L. 2122-8 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, c'est le même délai de trois jours francs qui, sauf urgence, s'applique à la convocation de la première réunion du conseil municipal pour l'ensemble des communes ;

C'est cette solution que le présent article propose d'inscrire explicitement dans la loi. Il vise donc de préciser que pour la première réunion suivant le renouvellement général des conseils municipaux, le délai de convocation soit de trois jours francs dans toutes les communes.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 41 sans modification.*

---

(1) Conseil d'État, 28 décembre 2001, affaire n° 237214.

*Article 42*

(art. L 2121-21 du code général des collectivités territoriales)

**Simplification des nominations auxquelles le conseil municipal doit procéder**

Le présent article propose de simplifier les nominations auxquelles le conseil municipal doit procéder, lorsqu'il n'y a qu'une seule candidature pour un poste à pourvoir, dans les commissions municipales ou les organismes extérieurs.

L'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales prévoit que le vote, au sein du conseil municipal, prend la forme d'un « *scrutin secret* » lorsqu'il y a lieu « *de procéder à une nomination ou à une présentation* ». Dans ce cas, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin secret, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

Ce même article permet au conseil municipal de décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret aux nominations ou aux présentations, sauf disposition législative ou réglementaire prévoyant expressément ce mode de scrutin.

Il ressort de ces dispositions qu'un vote doit être organisé même si le nombre de candidat n'excède pas le nombre de postes à pourvoir. Pourtant, un scrutin n'est pas requis dans ce cas, pour les conseils régionaux et généraux.

L'article L. 3122-5 du même code prévoit que le conseil général fixe le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente aussitôt après l'élection du président. Ce même article précise que si, à l'expiration d'un délai d'une heure après la décision du conseil général relative à la composition de la commission permanente, une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir, les nominations prennent effet immédiatement et il en est donné lecture par le président.

Il en est de même pour le conseil régional, qui fixe le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente aussitôt après l'élection du président en application de l'article L. 4133-5 du même code. Ce même article précise que si, à l'expiration d'un délai d'une heure après la décision du conseil régional relative à la composition de la commission permanente, une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir, les nominations prennent effet immédiatement et il en est donné lecture par le président.

Le présent article entend donc préciser que, pour les conseils municipaux, si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement et il en est donné lecture par le maire.

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CL 130 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Cet article transpose aux collectivités locales une pratique en vigueur à l'Assemblée nationale : lorsque le nombre de candidats est inférieur au nombre de postes à pourvoir, le scrutin n'a pas lieu. Cela me semble dangereux pour le processus démocratique, car on verra des nominations pures et simples par le maire, sans que personne, au sein de sa majorité, n'ose se porter formellement candidat.

**M. le rapporteur.** Ce dispositif constitue une réelle simplification. Pour que le processus soit démocratique, il suffit qu'un candidat se présente.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 42 sans modification.*

#### *Article 42 bis (nouveau)*

(art. L. 2213-32, L. 2224-8-1 [nouveaux] et L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales)

### **Création d'une police spéciale de la défense extérieure contre l'incendie**

Cet article résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement. Il crée une nouvelle police spéciale confiée au maire : la police extérieure contre l'incendie. Cette modification législative fait partie d'une réforme d'ensemble des règles de la défense extérieure contre l'incendie, attendue par les élus et l'Association des maires de France depuis de nombreuses années. Dans ce cadre, sont attendus un cadre réglementaire national prenant la forme d'un décret et d'un arrêté, des règlements départementaux de la défense extérieure contre l'incendie et des schémas communaux ou intercommunaux de la défense extérieure contre l'incendie. Les textes projetés traiteront, outre des règles d'implantation des points d'eau servant à la défense contre l'incendie, également de leur entretien et de leur contrôle.

En effet, les règles d'implantation et de gestion des points d'eau servant à la défense extérieure contre l'incendie dans les communes, qui datent de la circulaire du 10 décembre 1951, complétée par deux autres circulaires de 1957 et 1967, suscitent de nombreuses interrogations et difficultés de mise en œuvre, particulièrement en zone rurale. Or, ces points d'eau s'avèrent indispensables pour organiser une lutte efficace contre les incendies permettant de garantir la sauvegarde de l'environnement, des biens et surtout des personnes.

Actuellement, le fondement juridique de la défense extérieure contre l'incendie repose sur les pouvoirs de police administrative générale des maires (article L. 2212-2 5° CGCT), libellés en des termes généraux, à savoir « *le soin de*

*prévenir, par des précautions convenables, [...] les fléaux calamiteux [...] tel que les incendies* », qui rendent son application difficile.

Il est donc apparu nécessaire de clarifier les conditions d'exercice de cette police administrative ainsi que la compétence de gestion des points d'eau nécessaire à l'alimentation des moyens de lutte contre les incendies. Pour ce faire il est proposé de modifier certaines dispositions du code général des collectivités territoriales.

D'une part, il est prévu de créer une police spéciale au profit du maire tendant à organiser la défense extérieure contre l'incendie (article L. 2213-32 du CGCT) pour ne plus la faire reposer sur une définition elliptique liée au seul mot « incendie » de l'article L. 2212-2 du CGCT.

D'autre part, il est précisé, à l'article L. 2224-8-1 du CGCT que la défense extérieure contre l'incendie qui consiste à assurer en permanence l'alimentation en eau des moyens de lutte contre les incendies, constitue une compétence communale. Dès lors, cette compétence de gestion, comme toutes compétences communales pourra être transférée à un établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre dans les conditions de droit commun de l'intercommunalité. Cette mesure serait de nature à rationaliser l'action des décideurs locaux (il existe près de un million de « points d'eau incendie » sur l'ensemble du territoire) et à générer de substantielles économies (achats groupés d'équipements, travaux d'installation ou d'entretien sur de plus grandes échelles).

En effet, à l'occasion de la consultation menée par le ministère de l'Intérieur sur la réforme de la défense extérieure contre l'incendie, l'AMF avait estimé que l'intercommunalité était « la grande absente » des projets de texte qui lui étaient présentés. Elle souhaitait donc que *« cette réforme tienne compte des transferts de compétence en matière d'eau ou de rivières, des compétences des communautés urbaines en matière de services d'incendie et de secours, du transfert de la compétence « maintenance des bornes à incendie » à de nombreuses communautés et, plus généralement du caractère irréaliste de confier aux seules communes cette tâche coûteuse »*.

Ainsi, pour accompagner l'exercice de cette compétence par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il est également prévu, comme en matière de voirie ou d'assainissement, d'autoriser le transfert facultatif du pouvoir de police en matière de défense extérieure contre l'incendie du maire au président de la structure intercommunale à fiscalité propre, par l'article L. 5211-9-2.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 148 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 42.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de transformer la défense extérieure contre l'incendie en police spéciale, susceptible d'être exercée par les EPCI, les établissements publics de coopération intercommunale.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'adoption de cette disposition législative permettra de mettre en œuvre la réforme d'ensemble de la défense extérieure contre l'incendie qui est très attendue par les maires.

*La Commission adopte cet amendement.*

### Article 43

(art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales)

#### Délégation de pouvoirs au maire

Le présent article propose d'établir la liste des matières pour lesquelles l'organe délibérant ne peut pas déléguer ses compétences au maire. **Le présent article propose donc d'inverser la logique actuelle de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.** Bien évidemment, la délégation demeure facultative. Cette rédaction permettra aux communes de disposer de davantage de souplesse quant à leur mode de délégation de compétence.

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« En dressant la liste des matières dans lesquelles le conseil municipal ne peut déléguer ses pouvoirs au maire, alors que la liste aujourd'hui fixée par l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales est au contraire celle des matières où cette délégation est possible, l'article 43 de la proposition de loi inverse la règle générale et l'exception.*

*Si le législateur souhaite élargir les possibilités de délégation au maire, il serait préférable qu'il étende, en connaissance de cause, les matières où de nouvelles possibilités de délégation semblent utiles dans le respect des prérogatives de l'organe délibérant. Pour un conseil municipal, surtout dans les petites communes, il peut en effet paraître plus simple et il est juridiquement plus sûr de choisir, dans des libellés codifiés, les domaines dans lesquels il consentira une délégation au maire, que d'élaborer lui-même les termes détaillés de la délégation. »*

En l'état actuel du droit, en matière de régimes de délégation des organes délibérants aux exécutifs, les organes délibérants des collectivités territoriales peuvent déléguer à l'exécutif les décisions dans les domaines fixés par la loi. Il en résulte la nécessité de modifier la loi en cas de volonté d'autoriser de nouvelle délégation dans des matières nouvelles. Cette rédaction permettrait d'avoir pour les collectivités territoriales, une plus grande souplesse quant à leur mode de délégation.

En conséquence, l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ne dresserait plus la liste de matières dans lesquelles le conseil

municipal peut déléguer ses pouvoirs au maire mais la liste des matières dans lesquelles il ne peut pas déléguer ses pouvoirs au maire.

L'intention de l'auteur de la proposition de loi est également de prévoir un dispositif similaire de matières que le conseil général et le conseil régional ne pourront déléguer à leur exécutif, aux articles L. 3211-2 et L. 4221-5 du même code.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 51 de M. Jean-Michel Clément.*

**M. Jean-Michel Clément.** Je voudrais renverser la perspective : il me semble que ce qui sera gagné en souplesse sera perdu en prévisibilité du droit. Cette disposition ne contribuerait donc pas à conforter les maires. Je suis favorable à une simplification, mais pas dans ce sens.

**M. le rapporteur.** Nous avons considéré qu'il s'agissait d'une réelle simplification. Nous connaissons la problématique et les contentieux à propos des délégations de compétences. Le débat aura lieu dans l'hémicycle afin de trancher entre nos deux conceptions.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 43 sans modification.*

#### *Article 44*

(art. L. 2215-9 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

### **Détermination du préfet compétent pour l'organisation des secours en cas de survenance d'un accident dans un tunnel ou sur un pont s'étendant sur plusieurs départements**

Le présent article vise à permettre de déterminer le préfet compétent pour l'organisation des secours en cas de survenance d'un accident dans un tunnel ou sur un pont s'étendant sur plusieurs départements.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

« Il serait souhaitable que la rédaction soit amendée afin, d'une part, d'éviter tout risque d'ambiguïté sur les termes employés notamment dans la définition des ouvrages de transport sur lesquels portent les dispositions de cet article, d'autre part, d'éviter le renvoi aux dispositions d'un article réglementaire et, enfin, de prévoir, dans tous les cas, pour chaque ouvrage, la désignation du représentant de l'État compétent par arrêté du ou des ministres compétents, afin d'éviter toute incertitude éventuelle pouvant résulter de la référence à la longueur d'implantation de l'ouvrage. »

Les articles 16 à 18 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile encadrent l'organisation des opérations de secours, en cas de sinistre ou d'accident.

L'article 16 de cette loi précise que l'organisation de ces opérations relève, en principe, du maire au titre de la police municipale dont il est en charge en application des dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

L'article 17 de cette même loi dispose qu'en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'État dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. Dans ce cas, c'est le préfet qui assure la direction des opérations de secours et qui déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental.

L'article 18 de cette même loi prévoit que si l'ampleur de la catastrophe dépasse les limites ou les capacités d'un département, il appartient alors au préfet du département du siège de la zone de défense de mobiliser les moyens de secours publics relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. Il prend les mesures de coordination nécessaires à la conduite de ces opérations.

Formellement, cet article ne précise pas que le préfet du département du siège de la zone de défense dirige les opérations de secours. En conséquence, sa compétence n'est reconnue que comme coordinateur une fois l'accident survenu. Il ne peut donc pas prendre de mesure *a priori* pour organiser d'éventuels secours en cas de survenance d'un sinistre.

De plus, le préfet du département du siège de la zone de défense n'est pas nécessairement le mieux à même d'organiser les secours pour un sinistre survenant sur un pont ou dans un tunnel s'étendant sur plusieurs départements si le département dont il est le préfet n'est pas concerné.

Il importe de pouvoir désigner à l'avance le responsable des opérations de secours pour tunnels routiers tels que celui de l'aéroport d'Orly, qui s'étend sur les départements du Val-de-Marne et de l'Essonne ou bien celui du nouveau tronçon de l'A86, qui s'étend sur les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine. De même, il convient de pouvoir prévoir à l'avance l'organisation des secours sur des ponts du type de celui de Tancarville, s'étendant sur les départements de la Seine-Maritime et de l'Eure ou bien celui de Normandie, s'étendant sur les départements de la Seine-Maritime et du Calvados.

Le présent article dispose donc que lorsqu'un tunnel ou un pont s'étend sur plusieurs départements, la direction des opérations de secours est confiée, en cas d'événement, au représentant de l'État compétent pour intervenir comme autorité administrative chargée de la sécurité au sens de l'article R. 118-3-6 du code de la voirie routière pour les tunnels routiers, qui permet de déterminer, pour

chaque tunnel de plus de 300 mètres, le préfet compétent pour intervenir comme autorité administrative chargée de la sécurité. Le présent article prévoit également que la direction des opérations de secours est confiée, dans les autres cas, au représentant de l'État dans le département sur le territoire duquel la longueur d'implantation de l'infrastructure de transport est la plus longue.

Outre la correction de deux erreurs de plume, la rédaction proposée par votre rapporteur tend à préciser que ce dispositif ne s'applique qu'aux tunnels et aux ponts, car la rédaction initiale pouvait laisser penser qu'il aurait pu s'appliquer, par exemple, aux canaux, aux autoroutes ou aux routes nationales, qui s'étendent sur plusieurs départements.

Ce dispositif serait introduit dans un article L. 2215-9 (nouveau) du code général des collectivités territoriales et non pas dans la loi du 13 août 2004 précitée. Cette insertion dans ce code se justifie par le fait que le présent article constitue une dérogation aux pouvoirs de police du maire, prévus par ce code.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 199 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 44 **ainsi modifié**.*

#### *Article 45*

(art. L. 5211-1 et L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Clarification des dispositions applicables au président et au bureau des établissements publics de coopération intercommunale**

Le présent article propose de clarifier les dispositions applicables d'une part au président et au bureau d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), par symétrie avec celles applicables au maire et aux adjoints d'une commune, et, d'autre part, celles applicables aux membres de l'organe délibérant d'un EPCI, par symétrie avec celles applicables aux membres du conseil municipal.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Il est proposé de clarifier comme suit la rédaction de l'article 45 de la proposition de loi, de façon à mieux mettre en évidence le parallèle, recherché par la proposition de loi, entre, d'une part, le maire, les adjoints et le conseil municipal d'une commune et, d'autre part, le président, le bureau et l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunal :*

I. - Il est ajouté à l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application de l'article L. 2121-4, les démissions des membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale sont adressées au président. La

démission est définitive dès sa réception par le président, qui en informe immédiatement le maire de la commune dont le délégué a démissionné, en vue de son remplacement. »

II. - L'article L. 5211-2 du même code est rédigé comme suit :

« Art. L.5211-2.- À l'exception de celles des deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 2122-4, les dispositions du chapitre II du titre II du livre premier de la deuxième partie relatives au maire et aux adjoints sont applicables au président et aux membres du bureau des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. » »

L'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les dispositions relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, dès lors que les dispositions du titre relatif aux établissements publics de coopération intercommunale ne prévoient pas de règles spécifiques.

De même, l'article L. 5211-2 du même code prévoit l'application des règles applicables aux maires et aux adjoints sont applicables au président et aux membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, dès lors qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du titre relatif aux établissements publics de coopération intercommunale.

Ce même article dispose que les dispositions des deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 2122-4 ne sont pas applicables au président et aux membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale. Ces alinéas prévoient que les fonctions de maire sont incompatibles avec celles de président d'un conseil régional, d'un président d'un conseil général, d'un membre de la Commission européenne, d'un membre du directoire de la Banque centrale européenne ou d'un membre du conseil de la politique monétaire de la Banque de France. L'article L. 5211-2 précité a donc entendu rendre ces fonctions compatibles avec la qualité de membre d'une assemblée délibérante d'un EPCI.

Le présent article propose :

— de restreindre et président et aux membres du bureau de l'EPCI (et non plus à l'ensemble de l'organe délibérant) l'application de principe des dispositions relatives au conseil municipal ;

— de restreindre au président et aux membres du bureau de l'EPCI (et non plus à l'ensemble de l'organe délibérant) l'exception à l'incompatibilité des fonctions présentées précédemment ;

— de prévoir un dispositif relatif à la démission des membres de l'organe délibérant.

Sur une suggestion du Conseil d'État, votre rapporteur estime préférable de prévoir, dans l'article L. 5211-1, la règle selon laquelle les démissions des membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération

intercommunale sont adressées au président. Dans ce cas, la démission est définitive dès sa réception par le président, qui en informe immédiatement le maire de la commune dont le délégué a démissionné, en vue de son remplacement.

Cette rédaction a pour mérite de placer au sein d'un même article les dispositions qui s'appliquent à l'ensemble des membres de l'organe délibérant des EPCI.

En conséquence, il est également proposé de modifier la rédaction de l'article L. 5211-2, pour ne plus y prévoir que les règles applicables aux présidents et aux membres du bureau de l'EPCI. Ces dispositions apparaissent donc comme le parallèle de celles applicables aux exécutifs des communes.

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CL 200 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Nous opérons une symétrie entre les dispositions applicables aux communes et aux ECPI.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*En conséquence, l'article 45 est **ainsi rédigé**.*

#### *Article 46*

(art. L. 5211-8 du code général des collectivités territoriales)

### **Prorogation du mandat des délégués des communes à un établissement public de coopération intercommunal dans le cas où le conseil municipal doit être renouvelé**

Le présent article vise à permettre la prorogation du mandat des délégués des communes à un établissement public de coopération intercommunal dans le cas où le conseil municipal doit être renouvelé en application de l'article L. 270 du code électoral.

L'article L. 270 du code électoral prévoit, pour les communes de plus de 3 500 habitants, que le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. Lorsque la liste est épuisée, il est procédé au renouvellement du conseil municipal :

— dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres, et sous réserve de l'application du deuxième alinéa de l'article L. 258 du même code qui précise que, dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, les élections complémentaires ne

sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres.

— dans les conditions prévues aux articles L. 2122-8 et L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales, s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire.

L'article L. 2122-8 précité prévoit qu'avant de convoquer le conseil municipal pour élire le maire, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires pour compléter le conseil municipal. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procède néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il n'ait perdu le tiers de ses membres. En ce dernier cas, il y a lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y est procédé dans le délai d'un mois à dater de la dernière vacance. Toutefois, quand il y a lieu à l'élection d'un seul adjoint, le conseil municipal peut décider, sur la proposition du maire, qu'il y sera procédé sans élections complémentaires préalables, sauf dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers de son effectif légal.

L'article L. 2122-14 précité ajoute que lorsque l'élection du maire ou des adjoints est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine. Alors, s'il y a lieu de compléter le conseil, il est procédé à des élections complémentaires dans la quinzaine de la vacance et le nouveau maire est élu dans la quinzaine qui suit.

L'article L. 5211-8 du même code dispose que « *le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés* ». Ce mandat expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

Ce même article ajoute qu'en cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, le mandat des délégués du conseil municipal est prorogé jusqu'à la désignation des délégués par le nouveau conseil.

Cependant, cet article ne prévoit pas le maintien en fonction des délégués des conseils municipaux lorsque le conseil municipal doit être renouvelé en application de l'article L. 270 du code électoral. Afin d'éviter le blocage des organes intercommunaux dans ce cas, le présent article propose de permettre la prorogation du mandat des délégués du conseil municipal, dans l'attente de son renouvellement.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 46 sans modification.*

*Article 47*

(art. L. 5211-41-2 du code général des collectivités territoriales)

**Prorogation du mandat des délégués en cas de transformation d'un syndicat de communes en communauté d'agglomération ou en communauté de communes**

Le présent article propose, dans le cas de la transformation d'un syndicat de communes en communauté d'agglomération ou en communauté de communes, de prévoir la prorogation du mandat des délégués jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant dans un délai d'un mois.

L'article L. 5211-41-2 du code général des collectivités territoriales encadre de telles transformations en prévoyant notamment qu'elle entraîne une nouvelle répartition entre toutes les communes des sièges au sein de l'organe délibérant du nouvel établissement, dans les conditions qui lui sont applicables, ainsi qu'une nouvelle élection de l'ensemble des délégués des communes.

Le présent article propose que le mandat des délégués en fonction avant la transformation de l'établissement soit prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant dans le mois suivant la transformation.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 47 sans modification.*

*Article 48*

(Section 8 [nouvelle] du chapitre premier du titre premier du livre V et art. L. 511-46 [nouveau] du code monétaire et financier)

**Information des organismes sociaux par les établissements de crédits**

Le présent article propose de prévoir que les établissements de crédit doivent transmettre aux organismes versant des prestations sociales la copie du certificat de décès dont ils auraient eu communication. Cette disposition figurerait dans un nouvel article L. 511-46, d'une nouvelle section 8 du chapitre premier du titre premier du livre V du code monétaire et financier, intitulée : « *Relations avec les organismes sociaux* ».

Lors de la survenance d'un décès, les organismes sociaux continuent de verser les prestations au défunt tant que le décès ne leur a pas été signalé. Afin de simplifier les démarches des familles, mais aussi pour éviter aux héritiers de devoir reverser des sommes perçues par le défunt après le décès, l'auteur de la proposition de loi a proposé que la banque, qui est informée généralement très rapidement du décès de la personne puisse transmettre cette information aux organismes concernés.

Ce dispositif pose deux difficultés :

— une difficulté pratique, puisque l'établissement de crédit ne peut que constater des virements sur le compte d'un de ses clients et, éventuellement, identifier un organisme social comme étant à l'origine de l'opération bancaire. Pour autant, la banque ne peut pas savoir si le versement correspond effectivement au versement d'une prestation sociale, à moins que le libellé de l'opération soit clair. En outre, la banque ne dispose pas des informations pratiques sur cet émetteur de virement, ni de ses coordonnées. **Il conviendra donc que cette disposition fasse l'objet d'une mise en œuvre différée afin de laisser le temps aux banques et aux organismes sociaux de prévoir les modalités pratiques de communication de l'avis de décès.** Par ailleurs, il est à craindre que le surcroît d'activité pour les banques du fait de l'application du présent article ne soit facturé aux héritiers, la plupart d'entre elles facturant d'ores et déjà des frais de gestion de dossiers de succession ;

— une difficulté juridique puisque les employés des banques sont soumis au secret professionnel, en application de l'article L. 511-33 du code monétaire et financier, et que le certificat de décès constitue une donnée « à caractère personnel » dont le traitement doit faire l'objet d'une information préalable de la personne concernée en application de l'article 32 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

En outre, le Gouvernement réfléchit actuellement à la mise en œuvre d'un portail internet permettant d'effectuer, en ligne, les démarches à accomplir en cas de décès et, notamment, l'information des organismes sociaux.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement CL 201 du rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 48 ainsi modifié.*

#### *Article 48 bis (nouveau)*

(art. L. 252-1 du code de l'organisation judiciaire)

#### **Suppléance du juge des enfants**

Le présent article est issu d'un amendement de M. Claude Bodin, adopté par la commission avec l'avis favorable de votre rapporteur. Il vise à permettre la suppléance du juge pour enfants.

L'article L. 252-1 du code de l'organisation judiciaire prévoit qu'il y a « au moins un juge des enfants au siège de chaque tribunal pour enfants ».

Rappelons que les juges spécialisés sont nommés conformément aux dispositions de l'article 28-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Plusieurs dispositions permettent de pourvoir à leur remplacement en cas d'empêchement ou de procéder, si besoin, à leur remplacement provisoire. Tel est le cas notamment s'agissant du juge d'instruction dont l'article 50 du code de procédure pénale précise que « *si le juge d'instruction est absent, malade, ou autrement empêché, le tribunal de grande instance désigne l'un des juges de ce tribunal pour le remplacer* ».

Tel est également le cas du juge d'application des peines puisque l'article 712-2 du code de procédure pénale dispose que « *si un juge d'application des peines est temporairement empêché d'exercer ses fonctions, le président du tribunal de grande instance désigne un autre magistrat pour le remplacer* ».

Enfin, s'agissant du juge chargé du service d'un tribunal d'instance, l'article L. 222-2 du code de l'organisation judiciaire dispose que « *les magistrats du siège qui assurent le service d'un tribunal d'instance peuvent être suppléés en cas de vacance d'emploi, d'absence ou d'empêchement, ou remplacés provisoirement, par des magistrats du siège désignés par le président du tribunal de grande instance* ».

Aucune disposition similaire ne permet le remplacement du juge des enfants. Le présent article vient donc préciser qu'une telle suppléance est possible pour le juge des enfants.

\*  
\* \*

*La commission est saisie de l'amendement CL 423 de M. Philippe Goujon, présenté par M. Claude Bodin, portant article additionnel après l'article 48.*

**M. Claude Bodin.** Il s'agit de permettre le remplacement des juges des enfants dans les mêmes conditions que pour les autres magistrats du siège.

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

*La Commission adopte cet amendement.*

#### *Article 49*

(art. L. 212 du code du patrimoine)

### **Conservation des archives anciennes par les communes de moins de 2 000 habitants**

Le présent article propose de substituer un régime de déclaration au préfet à un régime d'autorisation de celui-ci pour permettre aux communes de moins de

2 000 habitants de conserver leurs archives anciennes et de ne pas les transférer aux archives départementales.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Il est proposé de rédiger comme suit l'article 49 de la proposition de loi, qui soumet à déclaration, et non plus à autorisation préfectorale, la possibilité, pour les communes de moins de 2 000 habitants, de conserver elles-mêmes leurs archives anciennes :*

L'article L. 212-11 du code du patrimoine est ainsi rédigé :

« Art. L. 212-11. - Les documents de l'état civil ayant plus de cent cinquante ans de date, les plans et registres cadastraux ayant cessé d'être en service depuis au moins trente ans et les autres documents d'archives ayant plus de cent ans de date, conservés dans les archives des communes de moins de 2 000 habitants, sont déposés aux archives du département.

« Toutefois, après déclaration auprès du préfet, la commune peut conserver elle-même ces documents ou, si elle est membre d'un groupement de collectivités territoriales, les déposer selon les modalités prévues au premier alinéa de l'article L. 212-12. Sont alors applicables les dispositions du second alinéa de ce dernier article. »

*Sur le fond, cette disposition soulève une délicate question de conciliation entre le respect des libertés locales et la protection du patrimoine. L'harmonisation ici proposée entre les régimes applicables aux petites et aux grandes communes atténuée, sans le faire disparaître, ce problème en assurant une protection permanente (et non limitée à la déclaration initiale), par le préfet, des archives conservées par les communes de moins de 2 000 habitants. »*

L'article L. 212-11 du code du patrimoine, dont la rédaction résulte de l'article 9 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, dispose pour les communes de moins de 2 000 habitants que sont obligatoirement déposés aux archives du département, sauf dérogation accordée par le préfet sur la demande du maire :

- les documents de l'état civil ayant plus de cent cinquante ans de date,
- les plans et registres cadastraux ayant cessé d'être en service depuis au moins trente ans,
- les autres documents d'archives ayant plus de cent ans de date.

Le présent article propose de prévoir que, par dérogation au principe du transfert des archives aux archives départementales, la commune peut conserver ces documents après déclaration auprès du préfet.

Ce dernier ne s'y opposer que si les conditions de leur conservation les mettent en péril.

La rédaction du présent article est imparfaite. En effet, le premier alinéa de l'article L. 212-11 précité ne comportera plus l'exception au principe du transfert des archives, qui sera prévue par le deuxième alinéa. Pourtant, les conditions de conservation des archives par les communes ou leurs groupements demeurent prévues, de manière incohérente, au premier alinéa.

\*

\* \*

La Commission **adopte** l'amendement CL 202 du rapporteur, tendant à proposer une nouvelle rédaction de l'article.

En conséquence, l'article 49 est **ainsi rédigé**.

#### Article 50

(art. 693 du code de procédure pénale ; art. 113-3, 113-4 et 113-11 du code pénal)

### **Extension des critères de compétence de la juridiction française en cas d'infractions commises hors du territoire de la République à bord ou à l'encontre d'un aéronef**

L'article 693 du code de procédure pénale précise que la juridiction française compétente territorialement en cas d'infractions commises hors du territoire de la République à bord ou à l'encontre d'un aéronef est celle du lieu de la résidence de la victime ou du lieu d'atterrissage de l'aéronef au cas d'infraction commise à son bord ou à son encontre.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

« L'introduction par l'article 50 de la proposition de loi de deux nouveaux critères de compétence des juridictions françaises, en cas d'infraction commise hors de France à l'encontre des aéronefs ou à bord de ceux-ci, est de nature à simplifier la saisine des juridictions. Il en est de même de l'objectif de clarification de la notion : « d'infraction commise à bord ». Toutefois, pour éviter toute difficulté d'interprétation, il serait souhaitable de remplacer la formule : « ou que les victimes de l'infraction ont été les passagers d'un aéronef » par la formule : « ou que les victimes de l'infraction ont été les personnes se trouvant à bord d'un aéronef ». »

Le I du présent article prévoit d'ajouter deux critères permettant de fonder la compétence de la juridiction française : le lieu du décollage et le lieu de destination de l'aéronef.

#### **1. La compétence de la juridiction française**

La compétence actuellement prévue par l'article 693 précité tirée de la localisation du lieu d'atterrissage semble s'entendre comme étant celui de l'atterrissage effectif et non du lieu d'atterrissage prévu. Par conséquent, lorsqu'un aéronef s'écrase ou disparaît en mer, le lieu du sinistre n'est pas considéré comme le lieu d'atterrissage et le lieu d'atterrissage prévu au plan de vol ne peut pas être retenu comme critère de compétence.

Dans les deux dernières affaires d'accidents aériens, une fois le principe de la compétence de la loi française retenue, il s'est agi de déterminer la juridiction territorialement compétente. Le critère qui a été appliqué a été celui de la résidence des victimes.

## **2. La détermination de la juridiction française territorialement compétente**

Dans le dossier de l'accident de l'avion d'Air France reliant Rio de Janeiro (Brésil) à Paris, l'avion devant atterrir à l'aéroport Charles-de-Gaulle, le parquet de Bobigny a diligenté les premiers actes d'enquête, mais aucune victime ne résidant en Seine-Saint-Denis, la procédure a été transmise au tribunal de grande instance de Paris, où résidaient certaines victimes.

Dans le dossier l'accident de l'avion reliant Sanaa (Yémen) à Moroni (Comores), les victimes résidant en majorité en Seine-Saint-Denis et dans les Bouches-du-Rhône, le tribunal de grande instance de Bobigny a été désigné pour connaître de la procédure et a diligenté les tout premiers actes d'enquête. Ce choix a notamment été présidé par la proximité géographique de la juridiction de Bobigny avec l'aéroport d'où était partie la plupart des passagers victimes et dans lequel se constituent généralement les cellules de crise.

Toutefois, dans les deux cas, il est apparu qu'un certain temps était nécessaire au recensement des victimes, à l'établissement d'une liste intégrant les informations relatives à leur domiciliation et par conséquent à la détermination des juridictions susceptibles d'être compétentes. Puis, dans un second temps, le ministère de la justice a dû donner des instructions pour centraliser les plaintes.

La possibilité de retenir le lieu de décollage ou la destination, proposée par le présent article, devrait permettre, lorsque ceux-ci sont situés en France, de simplifier le travail de détermination de la juridiction compétente, surtout dans des enquêtes traitées dans l'urgence.

## **3. La clarification de la notion d'« infraction commise à bord ou à l'encontre d'un aéronef ».**

La notion d'« infraction commise à bord ou à l'encontre d'un aéronef » ne pose aucune difficulté s'agissant d'infractions dont le fait générateur est commis à bord (par exemple : un crime commis par un passager ou une faute d'imprudence commise par le pilote) ou à l'encontre de l'aéronef (par exemple : un explosif placé dans l'avion, un envoi d'un missile vers l'appareil). En revanche, la question peut se poser de savoir, en cas d'homicides ou de blessures involontaires, si une faute commise avant le vol, voire une omission (par exemple : un défaut d'entretien, un défaut de montage ou une formation insuffisante des pilotes) peut être considérée comme une infraction commise à bord ou à l'encontre d'un aéronef.

De plus, dès lors que l'infraction, intentionnelle ou non, a eu pour conséquence la perte de l'appareil et la mort des personnes à bord, il est généralement impossible de déterminer quel fait est à l'origine de l'accident et ce dès le début de l'enquête et notamment au moment où se pose la question de la compétence territoriale.

Cette question se pose dans la plupart des affaires d'accident aérien et encore très récemment à l'occasion de l'accident de l'avion reliant Sanaa à Moroni.

Cette même difficulté se retrouve, s'agissant de la question de l'application de loi pénale française :

— à l'article 113-3 du code pénal relatif aux infractions commises à bord ou à l'encontre de navires battant pavillon français,

— à l'article 113-4 du même code relatif aux infractions commises à bord ou à l'encontre d'aéronefs immatriculés en France,

— à l'article 113-11 du même code relatif aux crimes et délits commis à bord ou à l'encontre des aéronefs non immatriculés en France.

Il n'existe pas de jurisprudence explicitant l'expression « *infraction commise à bord ou à l'encontre* » d'un navire ou d'un aéronef. Cette expression n'a jamais fait non plus l'objet d'une interprétation doctrinale.

Le **II** du présent article propose donc de viser également les infractions commises contre « *les passagers* » de l'aéronef, tant à l'article 693 du code procédure pénale qu'aux trois articles du code pénal précités.

Le **III** du présent article est issu d'un amendement de M. Claude Bodin, adopté par la commission avec l'avis favorable de votre rapporteur. Il vise à instaurer davantage de souplesse dans le choix du tribunal compétent lorsqu'une requête collective en déclaration judiciaire de décès est introduite, notamment en cas de catastrophe aérienne ou maritime, mais aussi dans le cas de catastrophes naturelles graves telles que les séismes et les inondations.

Le dispositif permettra de choisir le tribunal de grande instance le mieux adapté, compte tenu notamment du lieu de résidence de la majorité des familles des victimes, et ainsi de s'adapter à des situations particulières.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement de précision CL 203 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL 421 de M. Philippe Goujon, présenté par M. Claude Bodin.*

**M. Claude Bodin.** Cet amendement tend à permettre le choix en opportunité du tribunal de grande instance le mieux adapté, compte tenu notamment du lieu de résidence de la majorité des familles des victimes.

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 50 ainsi modifié.*

*Article 51*

(art. L. 5121-16 et L. 5121-18 du code de la santé publique)

**Champ des actions de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé pour lesquelles elle perçoit une taxe et exigibilité immédiate de celle-ci**

Le présent article propose d'étendre le champ des actions de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé pour lesquelles elle perçoit une taxe et de prévoir que la taxe est immédiatement exigible et non plus sous un délai de deux mois.

L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) perçoit en vue du financement de son activité un droit progressif sur les demandes d'autorisations de mise sur le marché et leurs demandes de modification, et sur les demandes d'autorisation d'importation parallèle et leur renouvellement.

Le 1<sup>o</sup> du présent article propose de modifier la rédaction du premier alinéa de l'article L. 5121-16 du code de la santé publique pour :

— insérer les demandes de reconnaissance, par au moins un autre État membre de la communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé mentionnée à l'article L. 5121-8. Cette insertion permettra ainsi de soumettre au droit progressif, dans un but d'égalité fiscale, ces demandes qui ne font pas actuellement l'objet d'une taxation, alors qu'elles demandent un travail d'évaluation et de coordination important qui justifie, en outre, l'application de taux spécifiques ;

— porter le plafond droit progressif de 25 400 euros à 45 000 euros, avec pour but que le montant applicable pour l'autorisation de mise sur le marché décentralisée – lorsque la France est désignée par le demandeur comme État membre de référence – soit d'environ 40 000 euros ;

— supprimer le mot « demande » en ce qui concerne les modifications d'autorisation de mise sur le marché afin de permettre la perception du droit progressif que la modification soit déclarée ou demandée. Le règlement (CE) n°1234/2008 du 24 novembre 2008 concernant l'examen des modifications des termes d'une autorisation de mise sur le marché de médicaments à usage humain et de médicaments vétérinaires, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2010, prévoit que certaines modifications, principalement des modifications administratives, auront un caractère déclaratoire. Les modifications « déclarées » engendrant un travail de mise à jour des autorisations de mise sur le marché proche des modifications

demandées par l'AFSSAPS, il apparaît nécessaire de pouvoir continuer à percevoir la taxe sur ces modifications.

Le 2<sup>o</sup> du présent article propose de simplifier le recouvrement des taxes de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.

Actuellement, l'article L. 5121-18 du code de la santé publique prévoit que les redevables des taxes sont tenus d'adresser à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, au plus tard le 31 mars de chaque année, une déclaration indiquant les médicaments et produits donnant lieu au paiement de la taxe. Cette déclaration est établie conformément au modèle fixé par arrêté du ministre chargé de la santé. En l'absence de déclaration dans le délai fixé ou en cas de déclaration inexacte, l'Agence peut procéder à une taxation d'office qui entraîne l'application d'une pénalité de 10 % pour retard de déclaration et de 50 % pour défaut ou insuffisance de déclaration.

À défaut de versement dans les deux mois à compter de la date de la notification du montant à payer, la fraction non acquittée de la taxe, éventuellement assortie des pénalités applicables, est majorée de 10 %.

**Le présent article propose que le versement du montant de la taxe soit concomitant de la déclaration.** En conséquence, à défaut de versement, la fraction non acquittée de la taxe, éventuellement assortie des pénalités applicables, est majorée de 10 %.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 51 sans modification.*

#### *Article 52*

(art. L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale)

#### **Extension des dispositions de l'article L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale au travail dissimulé par dissimulation d'activité**

La loi de financement pour la sécurité sociale pour 2006 a institué plusieurs dispositifs destinés à mieux sanctionner l'infraction de travail dissimulé, parmi lesquels la suppression de toute possibilité de réduction ou d'exonération de cotisations ou d'assiette des cotisations en cas d'infraction de travail dissimulé « *par dissimulation d'emploi salarié* », c'est-à-dire le fait pour un employeur de ne pas établir intentionnellement de déclaration préalable à l'embauche, de ne pas délivrer de bulletin de paie ou de mentionner sur le bulletin de salaire un nombre d'heures inférieur à celui réellement effectué.

Cependant, cette mesure, prévue par l'article L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale, ne vise pas le travail dissimulé **par dissimulation d'activité**,

c'est-à-dire l'exercice d'une activité artisanale ou commerciale à but lucratif sans avoir demandé son immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés, ou de ne pas avoir procédé aux déclarations obligatoires aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale.

En conséquence, lorsque des salaires sont réintégrés dans l'assiette des cotisations à la suite d'un constat de travail dissimulé par dissimulation d'activité, soit dans près de 30 % des redressements, ils ouvrent droit au bénéfice de toutes les règles applicables en matière de sécurité sociale et notamment aux réductions et exonérations de cotisations ou aux minorations d'assiette prévues par les textes.

Le présent article propose donc d'étendre les dispositions de l'article L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale au travail dissimulé par dissimulation d'activité afin d'harmoniser le traitement des conséquences financières de la réintégration des rémunérations dans l'assiette des cotisations suite au constat de travail dissimulé et de viser toutes les situations de travail dissimulé.

En 2008, les URSSAF ont procédé à 585 redressements à la suite d'un constat de travail dissimulé pour dissimulation d'activité pour un montant de redressements de 30 millions d'euros, soit 28 % du total des redressements notifiés à la suite d'un constat de travail dissimulé. Les réintégrations de rémunérations dans l'assiette des cotisations suite au constat de travail dissimulé représentent au minimum 28,10 % de la rémunération pour un salarié rémunéré sur la base du SMIC mensuel, au titre de la réduction de portée générale instituée par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, à laquelle peuvent s'ajouter ou se substituer d'autres exonérations ciblées.

En application du présent article, on peut donc estimer à environ 19 millions d'euros le montant des réductions ou d'exonérations de cotisations ou d'assiette des cotisations qui ne pourrait plus bénéficier aux employeurs ayant dissimulé leur activité.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 52 sans modification.*

### *Article 53*

(art. L. 142-5, L. 143-2, L. 244-1 et L. 244-2 du code de la sécurité sociale)

### **Mesures de coordination avec la suppression des directions régionales des affaires sanitaires et sociales**

Le présent article vise à modifier les dispositions législatives du code de la sécurité sociale faisant référence aux directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) qui seront supprimées au 1<sup>er</sup> janvier 2010, en application de la

loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*L'article 53 a pour objet de modifier plusieurs dispositions du code de la sécurité sociale relatives au tribunal des affaires de sécurité sociale ou au tribunal du contentieux de l'incapacité, pour tenir compte de la réforme de l'administration territoriale de l'État qui va faire disparaître les directeurs régionaux des affaires de sécurité sociale et les chefs des services régionaux de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, ces deux fonctionnaires ayant d'ailleurs été indûment désignés dans un article législatif.*

*Mais, en renvoyant, sans encadrement par le législateur, à un décret en Conseil d'État les modalités de désignation des assesseurs du tribunal des affaires de sécurité sociale, le législateur n'épuiserait pas sa compétence. En effet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, le « mode de désignation » des membres d'une juridiction, qui constitue, au sens de l'article 34 de la Constitution, un ordre de juridiction, est au nombre des règles constitutives qui relèvent de la compétence du législateur.*

*L'article 53 pourrait être modifié ainsi qu'il suit :*

« Art. 53. - I. – Le titre IV du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° A l'article L. 142-5, les mots : « les autorités compétentes de l'État en matière de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole, sur proposition des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives, des organismes d'allocation vieillesse de non-salariés définis aux titres II, III et IV du livre VI du présent code et des organismes d'assurance vieillesse agricole définis au chapitre 4 du titre II du livre VII du code rural » sont remplacés par les mots : « l'autorité compétente de l'État, sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives intéressées et des organismes d'assurance vieillesse du régime général et du régime agricole situées dans le ressort de la juridiction »

2° Après le dernier alinéa de l'article L. 142-5, il est inséré l'alinéa suivant :

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »

3° À l'article L. 143-2, les mots : « , selon le cas, par le chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles ou par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales » sont remplacés par les mots : « par l'autorité compétente de l'État ».

II. – Le chapitre IV du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° A l'article L. 244-1, les mots : « ou du directeur régional des affaires sanitaires et sociales compétent » sont supprimés.

2° À l'article L. 244-2, les mots : « du directeur régional des affaires sanitaires et sociales » sont remplacés par les mots : « de l'autorité compétente de l'État ». »

Le contentieux de la sécurité sociale comprend :

— le contentieux général qui traite des litiges relatifs à l'application des législations de sécurité sociale. Il relève en première instance des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et, en appel, de la chambre sociale des cours d'appel ;

— le contentieux technique qui traite notamment des litiges relatifs à l'état d'incapacité ou au degré d'invalidité pour les prestations d'invalidité, d'inaptitude au travail et d'accidents du travail ou maladies professionnelles. Il relève en première instance des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et, en appel, de la cour d'appel.

Aux termes des dispositions des articles L. 142-4, L. 142-5 et L. 143-2 du code de la sécurité sociale, les TASS et les TCI comprennent chacun deux assesseurs dont l'un représente les salariés et l'autre les employeurs et travailleurs indépendants. Ces assesseurs appartiennent aux professions agricoles lorsque le litige intéresse un ressortissant de ces professions et aux professions non agricoles dans le cas contraire.

En ce qui concerne les TCI, le neuvième alinéa de l'article L. 143-2 précité prévoit que les assesseurs sont désignés par le premier président de la cour d'appel dont relève le TCI, sur des listes dressées sur proposition des organisations représentatives des salariés d'une part, des employeurs et travailleurs indépendants d'autre part. Ces listes sont arrêtées par les services régionaux des ministères concernés, c'est-à-dire l'Agriculture ou les Affaires sociales. Or, s'agissant de ce dernier ministère, l'article L. 143-2 mentionne expressément le directeur régional des affaires sanitaires et sociales. Il y a donc lieu de modifier cette mention pour la remplacer par celle, plus générale, d'autorité compétente de l'État.

Dans un souci de simplification, le **I** du présent article procède à une réécriture du premier alinéa de l'article L. 142-5 et du neuvième alinéa de l'article L. 143-2. En effet, nombre des précisions apportées par ces deux alinéas sur le processus de désignation des assesseurs ne relèvent pas du niveau législatif, mais du niveau réglementaire. C'est la raison pour laquelle il est proposé de ne fixer dans la loi que la durée du mandat – qui est de trois ans – et de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités de désignation des assesseurs.

Sur le fondement de l'article L. 244-1 du code de la sécurité sociale <sup>(1)</sup>, le ministre chargé de la sécurité sociale ou son délégué, en l'occurrence le directeur régional des affaires sanitaires et sociales, peut actuellement demander au ministère public de mettre en œuvre contre tout employeur ou travailleur indépendant qui ne s'est pas conformé aux prescriptions de la législation sociale. Le **II** du présent article propose de supprimer la mention du DRASS dans l'article L. 244-1 précité.

---

(1) « L'employeur ou le travailleur indépendant, qui ne s'est pas conformé aux prescriptions de la législation de sécurité sociale, est poursuivi devant le tribunal de police, soit à la requête du ministère public, éventuellement sur la demande du ministre chargé de la sécurité sociale ou du directeur régional des affaires sanitaires et sociales compétent, soit à la requête de toute partie intéressée et, notamment, de tout organisme de sécurité sociale. »

De même, l'article L. 244-2 prévoit le formalisme à respecter avant la mise en œuvre de toute action engagée en application de l'article L. 244-1 précité, c'est-à-dire l'envoi d'un avertissement adressé actuellement par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales. Le **II** du présent article propose également de supprimer la mention du DRASS l'article L. 244-2 précité, en lui substituant une référence à l'autorité compétente de l'État.

Enfin, le **III** du présent article prévoit que l'entrée en vigueur du présent article aura lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2010, date à compter de laquelle les agences régionales de santé reprendront les attributions des DRASS, en application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

\*  
\* \*

*En conséquence, l'article 53 est ainsi rédigé.*

#### *Article 54*

(art. L. 8222-2, L. 8222-6 et art. L. 8222-6-1 [nouveau] du code du travail)

#### **Obligations des personnes morales en matière de lutte contre le travail dissimulé à l'égard de leur co-contractant**

Cet article tend à renforcer l'efficacité du dispositif de responsabilisation du donneur d'ordres en matière de lutte contre le travail dissimulé.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État :**

*« L'article 54 modifie en profondeur les relations entre les donneurs d'ordre et leurs co-contractants dans la lutte contre le travail illégal. Il permet d'introduire dans un marché passé entre deux entreprises une pénalité contractuelle que le donneur d'ordre, informé par un agent de contrôle de l'existence de faits de travail dissimulé, peut mettre à la charge de son co-contractant, après mise en demeure de se conformer à ses obligations légales en la matière, et qui est reversée à l'organisme de recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale.*

*Si une telle novation peut être envisagée dans le cadre d'un contrat administratif, son extension à l'ensemble des marchés passés entre les personnes morales de droit privé paraît présenter de réelles difficultés. Il ne semble pas possible en particulier, sans en avoir examiné toutes les conséquences, de déléguer à une personne privée le soin de sanctionner l'inapplication de la loi.*

*Il est donc proposé de limiter la mesure prévue aux seuls marchés publics.*

*Il paraît en outre nécessaire de faire en sorte que l'amende prononcée soit proportionnelle à la gravité de l'infraction commise.*

*Enfin, la pénalité ne peut être reversée à l'organisme de recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale, qui inflige déjà des pénalités en cas de violation des mêmes dispositions. Les deux sanctions pourraient, en effet, être alors considérées comme ayant la même finalité, ce qui méconnaîtrait le principe non bis in idem. »*

Cet article reprend partiellement l'une des propositions effectuées par M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport au Premier ministre <sup>(1)</sup>. Le rapport dresse le constat que le système de responsabilisation du donneur d'ordre est peu efficace. L'article L. 8222-1 du code du travail pose le principe selon lequel le donneur d'ordre doit veiller à ce que son cocontractant n'ait pas recours au travail dissimulé. En réalité, cette obligation se résume à la production par le cocontractant, tous les six mois, de déclarations sur l'honneur attestant qu'il n'a pas recours au travail dissimulé pour l'exécution du contrat <sup>(2)</sup>. Cette obligation est perçue par les acteurs comme une pure formalité et ne constitue pas un instrument pertinent de lutte contre le travail dissimulé, puisqu'il n'est pas demandé au donneur d'ordre de réellement s'assurer de l'absence de travail dissimulé.

Le rapport proposait, en conséquence, de substituer à cette obligation des engagements contractuels en matière de respect de la législation, dont le non-respect pourrait se traduire par des pénalités contractuelles. Dans l'état du droit, une personne publique qui est alertée sur un problème de travail dissimulé peut uniquement résilier le contrat, solution qui s'avère souvent plus dommageable pour elle-même que pour son cocontractant.

• En premier lieu, le présent article aménage les obligations à la charge du donneur d'ordre et du contractant, en **évitant la fourniture systématique de déclarations sur l'honneur**.

Le 2° crée un nouvel article L. 8222-6-1 du code du travail prévoyant que tout contrat conclu par une personne morale de droit public peut mentionner l'engagement du cocontractant à respecter les dispositions législatives relatives au travail dissimulé et des sanctions en cas de manquement. Dans ce cas, le cocontractant est dispensé de produire les déclarations sur l'honneur requises en application de l'article D. 8222-5.

Ces dispositions s'appliqueront à l'ensemble de la commande publique, notamment les marchés publics, mais également les délégations de service public ou les contrats de partenariat.

Dans sa rédaction initiale, cet article s'appliquait à l'ensemble des marchés, qu'ils soient conclus par une personne privée ou par une personne publique. Sur proposition de votre rapporteur, la commission en a limité le champ d'application aux seules personnes morales de droit public. Les personnes publiques ont plus naturellement vocation à faire respecter la légalité que les personnes privées dans leurs relations contractuelles. En outre, la faculté d'imposer directement une sanction à son cocontractant, sans saisir le juge, est plutôt une caractéristique des contrats administratifs. Une administration dispose

---

(1) *Op. cit.*, p. 150-151.

(2) *L'article D. 8222-5 énumère les pièces justificatives devant être fournies par le cocontractant au donneur d'ordre lors de la conclusion du contrat, puis tous les six mois pendant l'exécution du contrat. Le cocontractant doit notamment fournir une attestation de l'URSSAF et une attestation sur l'honneur du respect des obligations de déclaration des salariés. Cette obligation est rappelée, en matière de marchés publics, par l'article 46 du code des marchés publics.*

toujours d'un pouvoir de sanction du cocontractant en cas de méconnaissance par celui-ci de ses obligations contractuelles, même s'il n'est pas prévu par le contrat.

• Le présent article élargit, en second lieu, les **obligations à la charge du donneur d'ordre lorsque celui-ci est informé que son cocontractant a eu recours au travail dissimulé**.

Le 3° du présent article ainsi réécrit l'article L. 8222-6 du code du travail, qui prévoit les obligations des personnes publiques donneuses d'ordre.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 8222-6 prévoit qu'une personne morale de droit public informée d'une irrégularité par un agent de contrôle doit mettre son cocontractant en demeure de faire cesser cette situation. Si l'entreprise ne lui apporte pas la preuve qu'elle s'est mise en règle, le contrat peut être rompu sans indemnité. La personne publique doit informer l'agent auteur du contrôle des suites que l'entreprise a données à son signalement.

Le présent article introduit un **dispositif de pénalités contractuelles**. La personne publique pourra désormais choisir entre la rupture du contrat ou l'application de pénalités dans la limite de 10 % du contrat, sous réserve que de telles pénalités aient été prévues dans le contrat.

Ces sanctions contractuelles sont régies par les mêmes principes généraux que les autres sanctions administratives. Elles ne peuvent intervenir qu'après une mise en demeure du cocontractant et la décision de l'administration doit être motivée. Elles peuvent toujours faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le juge administratif<sup>(1)</sup>.

Il est prévu qu'en l'absence de rupture du contrat, le cocontractant doit apporter la preuve qu'il a mis fin au travail dissimulé et acquitté la totalité des salaires et des cotisations et contributions sociales correspondantes.

Suivant l'avis du Conseil d'État, la commission des Lois a apporté des précisions tendant à éviter que des pénalités infligées soient disproportionnées par rapport à la gravité des infractions commises. En principe, les pénalités contractuelles infligées par l'administration à son cocontractant présentent un caractère forfaitaire. Lorsqu'elles sont prévues dans le contrat, sous forme de clause pénale, elles peuvent s'avérer largement supérieures au préjudice subi. Toutefois, dans le cas prévu par la proposition de loi, ces pénalités sont liées à la constatation d'une infraction pénale, qui peut donner lieu à une condamnation judiciaire. Il convient donc d'encadrer leur montant pour éviter de contrevenir au principe *non bis in idem* en matière pénale.

À cette fin, la commission a plafonné le montant des pénalités au même niveau que le montant de l'amende encourue en cas de travail dissimulé. Celui-ci

---

(1) Ce principe s'applique même sans texte, comme l'a relevé le Conseil d'État dans un arrêt Société ATOM du 16 février 2009.

est de 45 000 euros mais peut être porté à 75 000 euros en cas d'emploi d'un mineur de seize ans. Pour une personne morale, le quantum de l'amende est quintuplé, soit respectivement 225 000 euros et 375 000 euros. Enfin, en cas de récidive, les peines encourues sont doublées<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, le juge pénal pourra prévoir que la pénalité infligée s'impute sur l'amende pénale.

Ces dispositions permettent de garantir le respect de la jurisprudence constitutionnelle sur les sanctions administratives. Le Conseil constitutionnel a souligné que, si le cumul de sanctions administratives et pénales n'est pas en lui-même contraire au principe *non bis in idem*, il ne doit pas aboutir à infliger une peine globale supérieure au maximum prévu par la loi pénale<sup>(2)</sup>.

Enfin, conformément aux recommandations du Conseil d'État, la commission a supprimé la disposition prévoyant le reversement des pénalités à l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) dont relève le cocontractant. L'URSSAF bénéficie déjà d'un rattrapage des cotisations omises, assorties de majorations, en application de l'article L. 8222-2 du code du travail. Un reversement à l'URSSAF des pénalités contractuelles pouvait donc être assimilé à une double sanction administrative pour les mêmes faits, ce qui est contraire au principe *non bis in idem*.

• Enfin, le 1<sup>o</sup> du présent article prévoit que toute personne qui a méconnu les obligations prévues par l'article L. 8222-6 du code du travail est financièrement solidaire de son cocontractant lorsque celui-ci est condamné pour travail dissimulé. Il applique ainsi la même règle qu'aux personnes morales qui ont omis d'effectuer les vérifications mentionnées par l'article L. 8222-1. La personne publique sera tenue, comme l'entreprise condamnée, au paiement des impôts, taxes et cotisations obligatoires dues, au remboursement des éventuelles aides publiques reçues et au paiement des rémunérations des salariés non déclarés.

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CL 312 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tire les conséquences de l'avis du Conseil d'État.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 54 ainsi modifié.*

---

(1) Ces peines sont prévues par les articles L. 8224-1, L. 8224-2 et L. 8224-5 du code du travail.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 89-260 DC, 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, considérant n° 22.

*Article 54 bis (nouveau)*

(art. L. 2132-5, L. 3133-1, L. 4143-1 et L. 5211-58  
du code général des collectivités territoriales)

**Possibilité d'agir au nom d'une collectivité territoriale sans autorisation du tribunal administratif en matière de délits de probité**

Cet article additionnel, inséré par la commission des Lois à l'initiative de son président, assouplit les conditions dans lesquelles un contribuable local peut exercer une action en justice au nom d'une collectivité territoriale, lorsque l'action porte sur des délits de probité.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2132-5 du code général des collectivités territoriales permet à tout contribuable inscrit au rôle de la commune d'exercer, à ses frais et risques, « *les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer* ». Cette faculté est subordonnée à l'autorisation du tribunal administratif, qui joue ainsi un rôle de filtre. Les articles L. 3133-1, L. 4143-1 et L. 5211-58 du même code édictent des dispositions similaires pour les départements, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale.

Le présent article prévoit que l'autorisation du tribunal administratif n'est pas requise pour les délits dits de probité, c'est-à-dire la concussion, la corruption et le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, le favoritisme, la soustraction et le détournement de biens publics.

L'ouverture à tout contribuable local de la possibilité d'agir en justice pour dénoncer de tels faits permettra d'améliorer leur répression, face au nombre limité de signalements émanant des administrations elles-mêmes.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 4 de M. Jean-Luc Warsmann portant article additionnel après l'article 54.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement étend la possibilité d'engager une procédure judiciaire pour corruption. Lors de son audition devant la commission des Lois, le chef du Service central de prévention de la corruption avait signalé que les administrations effectuent peu de signalements.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Article 54 ter (nouveau)*

(art. 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993)

**Possibilité de signaler des délits de probité  
au Service central de prévention de la corruption**

Cet article additionnel, inséré par la commission des Lois à l'initiative de son président, permet à toute personne de signaler au Service central de prévention de la corruption (SCPC) des faits susceptibles de constituer un délit de probité.

Le SCPC est un service à composition interministérielle, placé auprès du garde des Sceaux, qui a été créé par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Ce service est notamment chargé de « *centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics* ». Lorsque les informations ainsi centralisées mettent en évidence des faits susceptibles de constituer des infractions, il saisit le procureur de la République.

Le SCPC peut être saisi par différents services de l'État <sup>(1)</sup>, les autorités judiciaires, les juridictions financières, la Commission relative à la transparence financière de la vie politique, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le Conseil de la concurrence, l'Autorité des marchés financiers, les présidents et directeurs des établissements publics de l'État, les organes exécutifs des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics et les organismes privés chargés d'une mission de service public.

Afin de compléter les éléments d'information recueillis par le SCPC, le présent article permet à toute personne d'effectuer des signalements lorsqu'elle a connaissance de faits susceptibles de constituer l'une des infractions relevant de la compétence du SCPC. Si ce dernier, après avoir éventuellement vérifié les informations transmises, saisit le procureur de la République, il en informera les personnes à l'origine du signalement.

Cet article permettra de mieux détecter les délits de probité, qui sont majoritairement signalés par des particuliers.

\*

\* \*

---

(1) Il peut être saisi par les ministres, les préfets, TRACFIN, la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés (MIEM), les chefs des services d'inspection ou de contrôle, les trésoriers payeurs généraux et les autres comptables publics.

*La Commission adopte, après avis favorable du rapporteur, l'amendement CL 5 de M. Jean-Luc Warsmann portant article additionnel après l'article 54 permettant à toute personne de signaler des délits de probité au Service central de prévention de la corruption.*

*Article 54 quater (nouveau)*

(art. L. 115-31 et L. 215-1 du code de la consommation ; art. L. 1515-6 et L. 3335-9 du code de la santé publique ; art. L. 218-5, L. 218-26, L. 218-28, L. 218-36, L. 218-53, L. 218-66, L. 437-1 et L. 581-40 du code de l'environnement ; art. L. 751-6 du code de commerce ; art. L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 116-2 du code de la voirie routière ; art. L. 142-4 du code de la route ; art. L. 150-13 du code de l'aviation civile ; art. L. 214-20, L. 221-6, L. 231-2 et L. 251-18 du code rural ; art. L. 122-3 et L. 323-2 du code forestier ; art. L. 323-1 et L. 323-2 du code forestier de Mayotte ; art. 33 de la loi n°68-1181 du 30 décembre 1968 ; art 2 de l'ordonnance n°58-904 du 26 septembre 1958)

**Actualisations sémantiques diverses dans le domaine de l'environnement**

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement.

Il a un triple objet :

— il tire la conséquence de la fusion des corps des ingénieurs des ponts et chaussées et des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts opérée par le décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009 portant statut particulier du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts. Il actualise en conséquence les anciens intitulés des deux corps qui continuent de figurer dans diverses dispositions de nature législative ;

— il modifie en outre l'intitulé du Conseil général des ponts et chaussées qui a été remplacé par décret de juillet 2008<sup>(1)</sup> par le Conseil général de l'environnement et du développement durable. L'ancienne dénomination est donc remplacée au sein des articles de divers codes qui en portaient mention ;

— il ajoute enfin la mention des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement qui seront créées progressivement d'ici 2011 en vertu du décret n° 2009-235 du 27 février 2009<sup>(2)</sup>. Est ainsi portée mention de ces nouvelles directions, aux côtés des dispositions faisant actuellement référence aux services déconcentrés des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement appelées à progressivement fusionner avec les directions régionales de l'équipement et les directions régionales de l'environnement.

\*

\* \*

---

(1) Décret n° 2008-679 du 9 juillet 2008 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

(2) Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

*La Commission examine ensuite l'amendement CL 145 du Gouvernement.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'actualiser les anciens intitulés des corps, d'une part, des ingénieurs des ponts et chaussées, d'autre part, des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts, qui ont été fusionnés.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

## Section 6

### **Dispositions de mise en conformité du droit français avec le droit européen et de simplification en matière fiscale**

*La Commission examine d'abord l'amendement CL 392 du rapporteur pour avis de la Commission des finances, visant à rédiger ainsi l'intitulé de la section 6 : « Dispositions de mise en conformité du droit français avec le droit européen et de simplification en matière fiscale ».*

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 392.*

## Article 55

(art. 238 octies, 256, 257, 257 bis, 258, 260, 261, 261 D, 262, 266, 268, 269, 270, 278 ter, 278 sexies, 279 0 bis, 284, 285, 289, 290, 293 C, 296 ter, 634, 730, 852, 1115, 1384 A, 1594 F quinquies, 1594-0 G, 1692, 1787, 1788 A, et 1829 du code général des impôts ; art. L. 88 et L. 176 du Livre des procédures fiscales)

### **Simplification de la TVA Immobilière**

Le présent article a pour objet, d'une part, d'assurer la mise en conformité de notre droit avec la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée des règles de TVA applicables aux opérations immobilières et, d'autre part, de simplifier ces règles.

Il propose de rénover en profondeur un régime en vigueur depuis 40 ans, qui repose sur deux logiques fiscales différentes : celle portant sur les mutations et celle portant sur la valeur ajoutée. Les règles applicables aux opérations immobilières datent, pour l'essentiel, de la loi n° 63-254 du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière. Cet ensemble de règles, qui constituent un régime particulier antérieur aux directives d'harmonisation européenne de la TVA, s'écarte sur certains points du cadre défini par ces textes et présente de sérieuses difficultés d'application.

Les deux logiques doivent aujourd'hui être mieux articulées, afin de clarifier les dispositions applicables et d'accroître la sécurité juridique des différents acteurs.

L'objectif du présent article consiste donc à faire changer notre dispositif fiscal de point de vue : on passe ainsi du point de vue de l'acquéreur à celui du vendeur. C'est ce que l'on appelle l'« inversion du redevable ».

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« Les dispositions des 6° à 8°, relatives aux opérations sur des immeubles, réalisent une réforme profonde des conditions dans lesquelles les opérations portant sur des immeubles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).*

*En particulier, s'agissant des ventes de terrains à bâtir qui demeureraient soumises cette taxe, la qualité de terrain à bâtir serait définie en fonction de la constructibilité du terrain au regard du code de l'urbanisme et non plus en fonction de l'intention de bâtir de l'acquéreur. Cette novation a pour but, d'une part, de clarifier les conditions dans lesquelles un terrain est soumis à la taxe, d'autre part, de rendre le cédant redevable, selon les règles applicables en matière de livraison de biens, dès lors que la soumission à la TVA ne dépend plus de l'engagement pris par l'acquéreur.*

*Selon la définition proposée, serait regardé comme terrain à bâtir un terrain situé dans un secteur désigné comme constructible du fait de son classement par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, ou par une carte communale dans une zone constructible.*

*Cette définition peut toutefois sembler un peu restrictive et risque de faire échapper à la taxe sur la valeur ajoutée des cessions de terrains à bâtir sans raison fiscale déterminante. Si un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu définit des secteurs comme constructibles, principalement dans les zones urbaines ou les zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation et si les cartes communales arrêtent les secteurs où les constructions peuvent être autorisées, d'une part, des terrains peuvent être constructibles en dehors de ces zones et, d'autre part, dans les communes où n'existe ni plan local d'urbanisme, ni document d'urbanisme en tenant lieu, ni carte communale, des terrains peuvent être constructibles dans les conditions prévues à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme. Aussi, les terrains à bâtir pourraient-ils être définis comme les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme. »*

### 1. L'état du droit

Sont assujetties à la TVA les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeuble, y compris celles qui revêtent un caractère civil, que la personne effectue ces opérations à titre habituel ou occasionnel. Afin d'éviter le cumul d'imposition, **les opérations soumises à la TVA bénéficient d'un régime de faveur en matière de droits d'enregistrement.**

En matière immobilière, la TVA vise, pour l'essentiel, les opérations suivantes :

— **les acquisitions de terrains à bâtir**, c'est-à-dire de terrains acquis en vue d'une opération de construction d'immeubles, qu'il s'agisse de terrains nus ou de biens qui y sont assimilés (terrains recouverts d'immeubles destinés à être démolis, droits de surélévation), et pour lesquels l'acquéreur souscrit un engagement de construire dans le délai de quatre ans suivant l'acquisition du terrain (délai pouvant dans certains cas être prorogé après accord du directeur des

services fiscaux). La qualification de terrain à bâtir repose sur la seule volonté de l'acquéreur indépendamment des caractéristiques physiques ou juridiques du terrain.

La soumission à la TVA de l'acquisition du terrain s'accompagne d'une exonération de droits d'enregistrement qui est remise en cause rétroactivement si l'engagement de construire n'est pas réalisé dans le délai imparti.

Depuis le 22 octobre 1998<sup>(1)</sup>, les acquisitions de terrains réalisées par les particuliers en vue de la construction d'immeubles d'habitation sont placées hors du champ d'application de la TVA et soumises aux droits d'enregistrement (elles supportent toutefois dans la plupart des cas la TVA sur la marge du cédant) ;

— **les livraisons à soi-même (LASM) d'immeubles.** Toutefois, pour les immeubles affectés ou destinés à être affectés à l'habitation pour les trois quarts au moins de leur superficie, la LASM n'est imposée que lorsqu'il s'agit d'immeubles construits par des sociétés dont les parts ou actions assurent en droit ou en fait l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une fraction d'immeuble ou de logements sociaux dont la construction est éligible au taux réduit de la taxe ;

— **les ventes d'immeubles en état futur d'achèvement (VEFA) ;**

— **les cessions d'immeubles bâtis** à la double condition que la vente intervienne dans les cinq ans de leur achèvement et qu'elle n'ait pas été précédée pendant cette période d'une mutation à titre onéreux consentie à une personne n'ayant pas la qualité de marchand de biens ;

— **les cessions de droits sociaux** représentatifs d'immeubles ou de parties d'immeubles construits, sous la double condition citée au point précédent ;

— sont également passibles de la TVA **les opérations d'achat et de vente d'immeubles, de fonds de commerce ou d'actions ou parts de sociétés immobilières** par des personnes dont c'est l'activité habituelle, c'est-à-dire des personnes pour lesquelles les résultats de ces opérations sont à comprendre dans les bases de l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels ou commerciaux (marchands de biens).

En application de l'article 268 du code général des impôts, la base d'imposition à la TVA est constituée par la différence entre le prix de vente et le

---

(1) La loi n° 98-1266 de finances pour 1999 soumet aux droits de mutation au taux de 4,80 % les acquisitions de terrains réalisées à compter du 22 octobre 1998 par des personnes physiques en vue de la construction d'un immeuble que ces personnes affectent à un usage d'habitation. Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre des opérations en cours engagées avant le 22 octobre 1998, des mesures transitoires ont été prévues pour une instruction du 23 novembre 1998 (publiée au BOI 8 A-5-98 du 30 novembre 1998) pour permettre à l'acquéreur de bénéficier du plein effet de la suppression de la TVA sur l'achat auquel il s'est engagé et permettre également aux vendeurs de conserver le bénéfice de la déduction de la TVA qu'ils ont supportée, que ces derniers soient des professionnels de l'immobilier, des collectivités locales ou des particuliers. (Journal officiel, Questions, Edition Sénat du 11 février 1999, page 442).

prix d'achat, auquel s'ajoutent les autres sommes versées pour l'acquisition du bien. Cependant, s'agissant de terrains à bâtir, la revente est soumise à la TVA sur le prix de vente total si l'acquéreur le destine à la construction et se place sous le régime de la TVA immobilière (sauf acquisition par un particulier depuis le 22 octobre 1998).

En contrepartie, à la condition que les acquéreurs prennent dans l'acte d'acquisition l'engagement de revendre dans un délai de quatre ans, les achats effectués par les marchands de biens sont exonérés des droits d'enregistrement, à l'exception de la taxe de publicité foncière perçue au taux réduit de 0,6 %.

À défaut de revente dans le délai imparti, le marchand de biens est tenu d'acquitter les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière dont la perception a été différée.

## **2. Le dispositif propose de modifier quatre points en contraction avec le droit communautaire**

### *a) La nécessité de l'inversion du redevable*

Les opérateurs ont, depuis quelques années, commencé à jouer des contradictions patentes du droit interne avec le cadre communautaire pour en tirer des avantages de trésorerie, voire des opportunités d'évasion fiscale.

Aujourd'hui l'inversion du redevable crée les conditions d'une perte nette de recettes fiscales pour le budget de l'État. En effet, alors que le cédant ne peut être recherché en paiement de la taxe puisque le droit interne désigne son acquéreur comme redevable, l'administration ne peut s'opposer à l'exercice de la déduction de la taxe qui a grevé les dépenses qu'il a engagées pour la réalisation de l'opération dès lors que le droit communautaire l'y autorise. En outre, l'acquéreur peut à son tour invoquer le droit communautaire pour refuser d'acquitter la taxe ainsi que le prévoit le droit interne. Ainsi les conditions sont réunies pour que la taxe ayant grevé les dépenses d'amont soit déduite sans que l'administration ne puisse avoir la garantie que l'un des opérateurs acquittera la taxe sur l'opération.

La suppression de l'inversion du redevable, rendue possible par la définition objective du terrain à bâtir dès lors que la soumission à la TVA de la livraison n'est plus tributaire de l'engagement pris par l'acquéreur, sera de nature tout à la fois à mettre fin aux montages identifiés permettant d'éluder la taxe, et à simplifier significativement les procédures.

*b) La notion de terrain à bâtir dans le cas d'une cession par un professionnel d'un terrain à bâtir exonéré*

Dès lors qu'elle est à l'origine du cycle d'opérations qui se situe dans le champ d'application de la TVA, la notion de terrain à bâtir occupe une importance décisive dans le régime de TVA immobilière.

La loi du 15 mars 1963 précitée a retenu une définition finaliste, qualifiant comme tel le terrain pour lequel l'acquéreur prend un **engagement de construire** dans l'acte qui constate la mutation à son profit, sans considération de la nature du terrain ou de sa situation au regard des règles d'urbanisme.

Cet engagement, qui conditionne l'exonération de droits d'enregistrement doit, sauf prorogation accordée par l'administration, être réalisé dans les quatre ans de l'acquisition. Réservant l'hypothèse que ce projet de construction n'aboutisse pas, le dispositif implique un suivi administratif sur la même durée des acquisitions de terrains concernés en vue, s'il y a lieu, de remettre en cause l'avantage consenti initialement par une application rétroactive des droits de mutation à la charge de l'acquéreur assortie de l'intérêt de retard.

La TVA appliquée à l'origine ayant, quant à elle, été normalement déduite par l'acquéreur qui l'a autoliquidée, la non-réalisation de l'engagement est neutre en matière de TVA.

Dès lors que la manifestation de la volonté de l'acquéreur joue un rôle essentiel, celui-ci a été désigné comme le **redevable** de la taxe dans le 3° de l'article 285 du code général des impôts.

Faute d'adaptation au moment de l'entrée en vigueur de la directive TVA en 1978 et faute d'avoir obtenu des dérogations à ce texte, le dispositif élaboré en 1963 a, dès l'entrée en vigueur de la directive, comporté des incompatibilités. Il en va notamment ainsi de l'inversion du redevable prévue au 3° de l'article 285 du code général des impôts et accompagnant la définition subjective du terrain à bâtir. Conformément à ce texte en effet, l'acquéreur est le redevable de la taxe sur l'acquisition lorsque l'immeuble entre pour la première fois dans le champ de la taxe. **Cette disposition, inspirée de la mécanique de la fiscalité de l'enregistrement, est incompatible avec le principe posé par la directive en application duquel, sauf exceptions strictement délimitées au rang desquelles ne figurent pas les opérations en cause, le redevable de la TVA est l'assujetti qui effectue la livraison de biens.**

Avec l'article 40 de la loi n° 98-1266 de finances pour 1999, le législateur a souhaité, en adoptant un amendement du gouvernement, que le particulier achetant un terrain à bâtir acquitte des droits d'enregistrement d'environ 5 % soit un taux équivalent à celui qu'il aurait payé s'il avait bénéficié d'un « taux réduit de TVA ». **En contrepartie, l'achat d'un tel terrain est exonéré de TVA.**

**L'exclusion du champ d'application des acquisitions de terrains à bâtir par les particuliers réalisée par l'article 40 de la loi précitée est en contradiction avec la directive qui prévoit une taxation systématique des cessions de terrains à bâtir.** Si bien que la Commission Européenne a cru devoir amorcer une procédure contentieuse à l'encontre de ce dispositif.

Ce système présente, en outre, un effet pervers : la cession ne faisant pas l'objet d'une soumission à la TVA, les personnes concernées ne peuvent bénéficier du droit à la déduction de celle-ci. **C'est pourquoi le présent article propose un dispositif permettant de rendre la TVA applicable à ces opérations sans, pour autant, modifier l'équilibre financier actuel.**

Dans le cas d'une cession d'un terrain à bâtir d'un particulier à un autre particulier, le présent article ne change rien : la cession sera frappée de droits d'enregistrement.

Dans le cas où le terrain à bâtir est vendu par un professionnel, celui-ci est actuellement soumis à un système de taxation de la marge en application du 6 de l'article 257 du code général des impôts. Ce système n'est pas conforme au droit communautaire car il revient à utiliser la TVA comme un impôt direct. Concrètement, l'aménageur est taxé sur la marge et bénéficie de la déduction de la TVA. Actuellement, l'acquéreur paie un droit d'enregistrement de 5,09 % sur le prix total et une TVA de 19,6 % sur les aménagements.

Le présent article propose d'appliquer la TVA à cette opération, en changeant le redevable et en modifiant la définition du terrain à bâtir.

Le **II du présent article** propose d'inscrire au point 2 de l'article 257 du même code que sont considérés comme terrains à bâtir les terrains situés dans un secteur désigné comme constructible du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, ou par une carte communale dans une zone constructible.

Cette définition large permet de faire entrer dans le champ du nouveau dispositif l'ensemble de ce que le langage courant appelle « terrain à bâtir ».

Le droit communautaire permet de taxer la marge réalisée par un opérateur. En effet, l'article 392 de la directive du 28 novembre 2006 précitée prévoit que les États membres peuvent prévoir que, pour les livraisons de bâtiments et de terrains à bâtir achetés en vue de la revente par un assujetti qui n'a pas eu droit à déduction à l'occasion de l'acquisition, la base d'imposition est constituée par la différence entre le prix de vente et le prix d'achat.

Concrètement, celui qui achètera un terrain à bâtir sans droits à déduction de TVA et qui le revendra, sera taxé sur la marge réalisée, c'est-à-dire la « livraison ». C'est que prévoit la rédaction proposée par le **IX du présent article** pour l'article 268 du code général des impôts.

Celui-ci prévoit que, s'agissant de la livraison d'un terrain à bâtir, si l'acquisition par le cédant n'a pas ouvert droit à déduction de la TVA, la base d'imposition est constituée par la différence entre d'une part, le prix exprimé et les charges qui s'y ajoutent et, d'autre part, selon le cas :

— soit les sommes que le cédant a versées, à quelque titre que ce soit pour l'acquisition du terrain ou de l'immeuble ;

— soit la valeur nominale des actions ou parts reçues en contrepartie des apports en nature qu'il a effectués.

Dans le cas où un aménageur achète un terrain à bâtir à un particulier, cette transaction ne pourra pas faire l'objet d'une perception de TVA. Pour autant, en revendant ce même terrain avec des aménagements, une TVA de 19,6 % sera perçue sur la différence entre le prix de vente et le prix de cession du foncier – c'est-à-dire sur les aménagements.

**Ce dispositif n'engendrera pas de pertes de recettes pour les collectivités territoriales**, car le présent article maintient le principe d'une taxation au titre des droits d'enregistrement. C'est l'objet du **XXI du présent article** qui prévoit, à l'article 1594 F *quinquies* du même code, que sont soumis à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement de 0,60 %, « les mutations à titre onéreux de terrains à bâtir et d'immeubles neufs mentionnés au 2 du I de l'article 257 lorsqu'elles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée sauf application des modalités prévues à l'article 268 », à l'exception de « celles qui sont visées au I du A de l'article 1594-0 G », c'est-à-dire celles visées par le **XXII du présent article**.

Soit les droits d'enregistrement frappent le seul foncier et la TVA ne s'applique qu'aux aménagements, soit ils concernent le prix total, selon que l'opérateur est ou non soumis à la taxation à la TVA sur marge.

Le **XIII du présent article** procède à la refonte de l'article 278 *sexies* du code général des impôts qui prévoit que sont assujetties à la TVA à taux réduit de 5,5 % les opérations de logement social et certaines livraisons à soi-même.

**Votre rapporteur propose d'y insérer une précision qui concerne les ventes de terrains à bâtir dans le cadre d'une accession à la propriété, avec une acquisition différée du terrain.**

En effet, le premier mécanisme dit de « pass foncier » qui date de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 prévoit l'application directe du taux réduit à l'acquisition du terrain à bâtir par la structure de portage en cas de démembrement temporaire de la propriété (dite « *accession assortie d'une acquisition différée du terrain* »). Il convient que le second mécanisme du même dispositif de « pass foncier », reposant sur un « *prêt à remboursement différé* », tel qu'il est issu de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, bénéficie de la

même facilité quand l'accédant acquiert lui-même le terrain, sauf à retarder l'application effective du taux réduit sur le foncier au moment de la livraison à soi-même prévue sur l'ensemble de la construction. Ces dispositions sont désormais visées au 9 du I de l'article 278 *sexies*. S'agissant du second mécanisme, il y a donc lieu de mentionner les « *livraisons d'immeubles* » (plutôt que les seules « *livraisons de logements* ») pour garantir que l'application directe du taux réduit porte aussi bien, s'il y a lieu, sur l'acquisition séparée du terrain d'assiette quand elle est assortie d'un contrat de construction que sur l'acquisition du logement auprès d'un promoteur.

*c) Le régime des marchands de biens*

Le régime actuel des marchands de biens prévoit une taxation systématique sur la marge des transactions réalisées par les marchands de biens là où la directive ne prévoit qu'une taxation sur option s'agissant des immeubles non neufs et des terrains ne constituant pas des terrains à bâtir. Le dispositif actuel conduit par conséquent à faire de l'option d'entreprise prévue par la directive une option d'État qui s'impose à tous les opérateurs.

Conformément aux dispositions des *b)* et *c)* de l'article 137 de la directive 28 novembre 2006 précitée, la mise en place d'une option d'entreprise pour la taxation des livraisons de terrains ne répondant pas à la définition de « terrain à bâtir » et des immeubles achevés depuis plus de cinq ans offrira plus de souplesse aux opérateurs en leur permettant notamment d'échapper à des rémanences anti-économiques dans les opérations réalisées entre assujettis qui conduisent aujourd'hui à des contournements hasardeux.

Par ailleurs, le présent article procède à deux aménagements complémentaires du régime des marchands de biens :

— Le **IX du présent article** du présent article prévoit l'application d'un régime de TVA sur marge conforme aux prescriptions de l'article 392 de la directive et limité par conséquent à la livraison d'un terrain à bâtir ou d'un terrain ou immeuble pour lesquels une option a été formulée lorsque l'acquisition du bien vendu n'a pas ouvert droit à déduction.

De la sorte, les conditions sont réunies pour que, en dépit de leur réintégration dans le champ de la taxe, les livraisons de terrains à bâtir aux particuliers qui les destinent à la construction d'une maison individuelle supportent une charge fiscale équivalente à celle qu'elles supportent actuellement, à savoir une TVA sur la marge du cédant à laquelle s'ajoutent les droits d'enregistrement.

— Le **XIX du présent article** supprime l'article 852 du code général des impôts qui prévoit le formalisme qui accompagne le régime actuel des marchands de biens. L'objectif est de procéder à une simplification dès lors que les formalités contraignantes avaient été mises en œuvre à une époque où il n'existait pas, pour les opérateurs concernés, d'obligations comptables (en raison du caractère civil de

l'activité) à partir desquelles l'administration fiscale pouvait être mise en mesure de suivre les opérations. Le nouveau dispositif serait, désormais, ouvert à tous les professionnels agissant en tant que tels, quelle que soit la nature de leur intervention dans le circuit de production du terrain à bâtir (achat ou revente, lotissement, aménagement, commercialisation).

*d) L'exigibilité de la taxe dans le cas de la VEFA*

Les règles nationales applicables pour les ventes en état futur d'achèvement qui prévoient une l'exigibilité de la taxe au moment de la signature de l'acte ne peuvent trouver un fondement dans la directive en application de laquelle seule une exigibilité de la taxe au fur et à mesure des versements, ou à la livraison, est concevable. C'est pourquoi le présent article propose de reporter l'exigibilité de la taxe lors de l'encaissement du prix pour les ventes en état futur d'achèvement de manière à mettre fin aux incertitudes juridiques et aux avantages indus de trésorerie au profit de certains opérateurs et au détriment du budget de l'État.

Le présent article propose de limiter l'assujettissement des particuliers à raison de la première livraison d'un immeuble dans les cinq ans de son achèvement aux seuls cas où l'immeuble a été acquis en VEFA à l'exclusion donc des cas où l'immeuble a été bâti par le particulier.

Cette évolution permet au particulier qui n'est pas en mesure d'opérer la déduction faute d'être en possession les factures de travaux de construction grevés de TVA, ou d'avoir supporté de la TVA sur l'assiette foncière de la construction, de ne plus être redevable de l'impôt avec pour effet **d'alléger le coût d'acquisition pour l'acquéreur subséquent**.

À l'inverse, la soumission à la TVA de la première cession par un particulier, dans les cinq ans de son achèvement, d'un immeuble qu'il a acquis en VEFA permettant la déduction de la taxe ayant grevé l'acquisition est maintenue dès lors qu'elle conduit, dans la très grande majorité des cas, à une charge fiscale moindre du fait de cette déduction que la soumission aux droits d'enregistrement.

En pratique, un particulier qui achète un terrain et qui construit lui-même sa maison – ou la construit en famille, par exemple – et qui la revend dans un délai de cinq ans se voit appliquer une TVA de 19,6 % sur ladite maison. Il n'est pas en mesure de déduire cette TVA puisque soit il ne l'a pas acquittée, soit elle n'était pas identifiée comme telle dans la facture remise par un entrepreneur.

Cette situation est d'autant plus incompréhensible que si ce même particulier attend le seuil de cinq ans, sa maison ne sera plus taxée qu'à hauteur des droits d'enregistrement habituels de 5,09 %.

### 3. La généralisation de la livraison à soi-même (LASM)

Le **II** du présent article propose de généraliser le dispositif de livraisons à soi-même (LASM) du *c* du 1 du 7° de l'article 257 du code général des impôts afin d'assurer, conformément aux principes de l'article premier de la directive TVA, la neutralité de la taxe selon qu'un immeuble est acquis auprès d'un promoteur ou construit par son utilisateur lui-même.

Rappelons que la livraison à soi-même est un concept juridique qui permet de traiter tous les opérateurs de la même façon. Par exemple, une entreprise qui détient un terrain pour y faire construire un bâtiment ne sera pas taxée sur le terrain alors que celle qui achète un immeuble neuf l'est. Par le mécanisme de la livraison à soi-même, la première entreprise fait l'objet d'une taxation « pour ordre » qui permet de ne pas la traiter différemment de l'autre entreprise.

Le présent article a donc pour objet de généraliser la livraison à soi-même.

Cette sécurisation du régime applicable s'accompagnera d'un allègement des exigences procédurales : le **II du présent article** propose, au 1° du *a* du 3 du I de l'article 257 du code général des impôts que la livraison d'immeubles neufs à soi-même ne soit pas taxée à la TVA lorsque ceux-ci ne sont pas vendus dans les deux ans qui suivent leur achèvement.

Cela revient à permettre que la livraison à soi-même ne soit pas obligatoire dans le cas où l'acquéreur revend son bien dans les deux ans. En effet, dans ce cas, le code général des impôts ne prévoit pas la perception de taxe.

C'est ce que confirme le **XI du présent article**, qui prévoit, à l'article 260 du même code, que la liquidation de la taxe exigible au titre des livraisons à soi-même mentionnées au 1° du *a* du 3 du I de l'article 257 peut être effectuée jusqu'au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle est intervenu l'achèvement de l'immeuble. Elle fait l'objet de la déclaration mentionnée à l'article 287 du même code, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État.

En conséquence, **il convient, en outre, de prévoir un réajustement approprié du régime des pénalités de l'espèce**. C'est l'objet du **XX quater (nouveau) du présent article**, introduit par l'amendement de votre rapporteur, qui propose de compléter le 4 de l'article 1788 A de ce code, pour préciser que, lorsque l'opération mentionnée au premier alinéa est une livraison à soi-même de biens prévue par l'article 257, le montant de l'amende est multiplié par le rapport entre les coûts ou les dépenses non grevés de TVA figurant dans la base d'imposition de la livraison à soi-même telle qu'elle résulte des dispositions de l'article 266 et la totalité de cette base d'imposition.

En effet, lorsqu'au titre d'une opération, une personne est redevable de la TVA et est fondée à en exercer la déduction, le défaut de déclaration de la taxe donne lieu à l'application d'une amende égale à 5 % de la somme déductible. En

matière de livraisons à soi-même (LASM) de biens, et dès lors que les intérêts du Trésor ne sont pas en cause, l'application de cette amende pour défaut de déclaration – alors même que la TVA correspondante est intégralement déductible – doit être adaptée pour tenir compte des objectifs de ce mécanisme de taxation.

L'application de ces LASM trouve sa légitimité dans l'exigence de neutralité économique au regard du droit à déduction, la base d'imposition correspondant alors au prix de revient total du bien considéré (deuxième alinéa du *c* du *I* et *a* du 2 de l'article 266 du même code). Il en est ainsi en cas de livraisons d'immeubles neufs effectuées par les assujettis pour les besoins de leurs activités économiques soumises à la TVA lorsque le prix de revient inclut des éléments qui, le cas échéant, n'ont pas été grevés de TVA lors de leur acquisition (terrain par exemple). Plus généralement, il en est de même en ce qui concerne les biens affectés aux besoins de l'entreprise à défaut de prix d'achat qui aurait supporté la taxe en amont. Ces livraisons sont actuellement prévues au *c* du *I* du 7° et aux *b* et *c* du *I* du 8° de l'article 257, conformément aux dispositions du *a*) de l'article 18 de la directive précitée.

**Si la prévention de l'évasion fiscale justifie que le manquement à ces obligations de livraison à soi-même soit sanctionné, pour autant cette sanction doit demeurer proportionnée à l'enjeu en cause**, c'est-à-dire aux seuls éléments retenus dans le calcul de la base d'imposition de la LASM qui n'ont pas déjà été grevés de TVA. La clarification proposée des conditions d'application de ces LASM conduit donc, en accord avec les milieux professionnels, à ajuster en conséquence le mode de calcul de l'amende applicable en l'espèce.

#### **4. La banalisation du régime de faveur de l'article 1115 du code général des impôts**

Bien que la directive n'oblige pas à remettre en cause les règles historiques en matière de droits d'enregistrement, le présent article propose d'accompagner l'aménagement des règles de TVA d'une modernisation de ces règles afin d'en simplifier la gestion et la compréhension, notamment en donnant force légale et en clarifiant diverses solutions doctrinales.

Ainsi, le **XX du présent article** propose une banalisation du régime de faveur de l'article 1115 du code général des impôts, consistant à étendre à tout professionnel prenant l'engagement de revendre dans un délai de cinq ans (la doctrine prévoit déjà une prorogation automatique d'une année du délai légal de quatre ans) la suspension des droits d'enregistrement (sauf taxe de publicité foncière au taux réduit) sur leurs acquisitions de terrains et d'immeubles bâtis.

Le II de l'article 1594-0 G, modifié par le **XXII du présent article**, prévoit également la reconduction de l'exonération de droits d'enregistrement lorsque l'acquéreur d'un terrain, ou d'un immeuble ancien dont la démolition est envisagée, prend l'engagement de construire dans le délai de quatre ans.

Le régime de prorogation de ce délai sur décision de l'administration est par ailleurs singulièrement allégé et sécurisé par une solution d'acceptation tacite, l'administration ayant en outre à motiver son rejet éventuel. Cette modification du IV de l'article 1594-0 G du même code est opérée par le **XXII du présent article**.

**Le présent article procède donc à l'inversion de la charge de la preuve : le délai est prolongé sauf si l'administration prouve qu'il n'y pas d'intention de construire.**

Par ailleurs, les possibilités de substitution entre engagements prévus aux articles 1115 et 1594-0 G du CGI, actuellement admises à certaines conditions par la doctrine administrative, sont formalisées par le **XXII du présent article**, de manière à garantir aux opérateurs une plus grande souplesse dans la gestion de leurs opérations.

### **5° La modification de dispositions devenues obsolètes**

La réécriture de l'article 257 du CGI, par le **II du présent article** offre l'opportunité de purger ce texte de quelques dispositions devenues obsolètes.

La rédaction proposée ne reprend pas, par exemple, les livraisons à soi-même de viandes, actuellement prévues au 9° de l'article 257 dont, de surcroît, la compatibilité avec la directive ne peut être défendue, ou des quantités de boissons manquantes chez les entrepreneurs agréés visées au 11° de la rédaction actuelle de cet article.

De même, la mention spécifique concernant les livraisons à soi-même de d'ouvrages de circulation routière donnant lieu à la perception de péages soumis à la TVA est supprimée. En effet, le droit commun permet d'ores et déjà d'accéder au résultat.

Votre rapporteur propose également de supprimer, dans le **VII bis (nouveau) du présent article** la référence aux « fleuves internationaux » dans l'article 262 du code général des impôts.

En effet, la Commission européenne a formulé différents griefs à l'encontre du régime français d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à la navigation maritime prévu au 3° du II de l'article 262 de ce code. Ce texte prévoit une exonération pour les biens destinés à être incorporés dans les navires utilisés pour une exploitation en mer ou sur les fleuves internationaux. Or, cette seconde occurrence n'est pas prévue par la réglementation communautaire, avec pour conséquence d'étendre de manière induue le champ d'application des exonérations prévues par l'article 148 a) de la directive 28 novembre 2006 précitée. Pour autant, la loi de finances pour 1991, qui a procédé à la transposition en droit interne des dispositions de la 10<sup>ème</sup> directive (suppression du point 24 de l'annexe F relative à l'exonération des prestations de transport sur le Rhin et la Moselle canalisée, ainsi que les opérations connexes à ces transports), a bien, de fait, effacé de la législation nationale toutes les dispositions relatives aux fleuves

internationaux. La doctrine actuellement en vigueur<sup>(1)</sup> rappelle d'ailleurs que le champ de l'exonération prévue au 3° du II de l'article 262 de ce code est limité aux navires maritimes et que, depuis le 1er janvier 1991, les opérations portant sur les bateaux destinés à la navigation de commerce sur les fleuves internationaux ne bénéficient plus de l'exonération de TVA. La conservation à l'article 262 du CGI d'une référence aux fleuves internationaux résulte à l'évidence d'une négligence de coordination qu'il convient de corriger.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 52 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 55.*

**M. Jean-Michel Clément.** Je retire l'amendement CL 52.

*L'amendement CL 52 est retiré.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CL 389 du rapporteur.*

**M. le rapporteur pour avis.** Je viens de prendre connaissance de cet amendement. Sous réserve qu'il respecte les conditions énoncées, j'émet un avis favorable. Votre rapporteur m'a assuré qu'il s'agissait d'une simple amélioration rédactionnelle. La Direction de la législation fiscale nous avait d'ailleurs avertis qu'il faudrait apporter quelques modifications au texte initial.

**M. le rapporteur.** Il s'agit essentiellement d'un amendement de coordination et de clarification, concernant notamment la définition du terrain à bâtir, à la suite de l'avis du Conseil d'État.

**M. le rapporteur pour avis.** Cette définition est essentielle dans la chaîne de la valeur ajoutée. Où s'arrête la plus-value ? Quand débute l'opération économique ? Un champ de betteraves peut bénéficier d'une plus-value, mais n'a pas de valeur ajoutée. Il était important de préciser les choses, eu égard aux évolutions récentes et aux définitions accumulées, parfois contradictoires, qui posaient des problèmes aux aménageurs.

L'amendement tend à fonder la définition du terrain à bâtir – qui enclenche la création de valeur ajoutée – sur les droits associés en application d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme. Cela nous paraît cohérent.

**M. le rapporteur.** On a longtemps fait une différence entre les terrains constructibles et les terrains à bâtir. Pour qu'un terrain soit qualifié de « constructible », notamment au regard du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il fallait qu'il soit déclaré comme tel au PLU et qu'il soit relié à

---

(1) Documentation DB 3-A-3331, point n° 25.

toutes les commodités : eau, gaz, électricité. En revanche, un terrain était « à bâtir » dès lors qu'il était considéré comme tel au PLU, même s'il n'était pas relié aux réseaux.

L'amendement clarifie les choses : sont considérés comme terrains à bâtir « les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme ».

*La Commission adopte l'amendement CL 389.*

*Puis elle adopte l'article 55 ainsi modifié.*

#### *Article 56*

(art. 260 B du code général des impôts)

### **Option pour la taxation à la TVA des entreprises qui réalisent des opérations bancaires ou financières**

Le présent article vise à assouplir les conditions de fonctionnement de l'option pour la taxation à la taxe sur la valeur ajoutée dont peuvent bénéficier les entreprises qui réalisent des opérations bancaires ou financières.

Actuellement, l'option est exercée pour une période de cinq années et se renouvelle par tacite reconduction. Sa dénonciation ne peut être effectuée qu'à l'issue de chaque période. En outre, en cas de remboursement de crédit de TVA, l'option est reconduite de plein droit pour une nouvelle période de cinq années.

Le présent article propose qu'une fois exercée, l'option continue à s'appliquer pour une durée de cinq années dont celle au cours de laquelle elle a été exercée (soit en fait un minimum de quatre ans et un mois). Mais, au-delà de ce délai, elle pourra désormais être dénoncée à tout moment. Par ailleurs, l'octroi d'un remboursement de crédit de TVA à l'entreprise ayant opté sera sans incidence sur le régime d'option.

#### **1. L'état du droit**

D'une manière générale, les opérations bancaires et financières sont exonérées de TVA. Cette exonération de TVA est prévue par le 1<sup>o</sup> du C de l'article 261 du code général des impôts qui transpose les actuelles dispositions des points *b* à *g* du *I* de l'article 135 de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

Toutefois, l'ensemble des opérations exonérées de TVA qui se rattachent aux activités bancaires, financières et, d'une manière générale, au commerce des valeurs et de l'argent, peut être soumis à la TVA sur option du prestataire.

L'option pour la taxation est prévue par l'article 260 B du code général des impôts, qui consacre l'exercice d'une faculté offerte aux États membres en vertu du *a* du *I* de l'article 137 de la directive précitée.

L'option est exercée globalement. Elle s'applique à l'ensemble des opérations bancaires et financières incluses dans son périmètre. Elle prend effet à compter du premier jour du premier mois suivant celui au cours duquel elle est déclarée à l'administration fiscale et couvre obligatoirement une période de cinq années, y compris celle au cours de laquelle elle est déclarée. Elle est renouvelable par tacite reconduction, pour une nouvelle période de cinq années civiles, sauf dénonciation formulée par l'assujetti deux mois avant l'expiration de la période. Par dérogation, le législateur a prévu qu'elle est obligatoirement reconduite pour cinq années lorsque l'entreprise a bénéficié d'un remboursement de crédit de TVA pendant une période couverte par l'option ou à l'issue de celle-ci.

## **2. La modification proposée**

Dans le contexte économique actuel, la reconduction de plein droit d'une option en cas de remboursement de crédit de TVA et la possibilité laissée à l'assujetti de ne revenir sur son choix qu'à l'expiration de chaque période complète couverte par l'option, y compris à la suite d'un renouvellement tacite, constituent des contraintes qui ne se justifient plus. Ces rigidités pouvaient se comprendre à l'époque où le suivi de ces remboursements de crédits de TVA était mal maîtrisé. Pour autant, cette règle n'a aucune justification au regard du respect du principe de neutralité de la TVA et des principes généraux régissant le droit à déduction de la TVA, tels qu'ils résultent du droit communautaire.

En effet, lorsqu'il renonce à l'option, l'assujetti doit en tout état de cause procéder, le cas échéant, aux régularisations de la taxe qu'il a initialement déduite au titre de ses biens d'investissements en cours d'utilisation. Ces dispositions ont été complètement clarifiées avec la refonte intervenue en 2006 de l'article 207 de l'annexe II – de nature réglementaire – applicable en l'espèce.

Il est vrai que le même type de règles s'applique également en ce qui concerne les dispositifs de taxation sur option à la TVA dont bénéficient les collectivités locales pour certains de leurs services publics (en application du A de l'article 260 du code général des impôts) et les bailleurs d'immeubles (en application du 2° de l'article 260 du même code).

Cependant, à la différence de l'option en matière bancaire et financière, les options en ces domaines figurent dans la partie réglementaire du code général des impôts sur délégation expresse du législateur. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le pouvoir réglementaire envisage de les assouplir dans le même sens.

Le texte de la proposition de loi prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Sa probable promulgation devant intervenir après cette date, votre rapporteur propose de supprimer cette mention.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 53 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 56.*

**M. Jean-Michel Clément.** J'espère que les intérêts de l'État seront préservés, la TVA étant sa principale source de recettes fiscales ! J'avais déposé l'amendement CL 53 afin de vérifier que l'on n'ouvrait pas de possibilité d'évasion fiscale. Mais je fais confiance à nos collègues de la Commission des finances, et je retire l'amendement.

*L'amendement CL 53 est retiré.*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 390 du rapporteur, visant à supprimer l'alinéa 6 de l'article 56.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 56 **ainsi modifié**.*

#### *Article 57*

(art. 277 A, 302 F, 1695 et 1698 C du code général des impôts et L. 80 K du livre des procédures fiscales)

### **Simplification du régime des entrepôts fiscaux**

Le présent article simplifie le régime actuel dit des « entrepôts fiscaux ». Il supprime trois de ces catégories d'entrepôts : l'entrepôt national d'exportation, l'entrepôt national d'importation et le perfectionnement actif national pour les remplacer par un régime fiscal unique offrant aux utilisateurs les mêmes fonctionnalités avec une plus grande souplesse d'utilisation.

Cette modification devrait permettre d'une part, de réduire de manière notable les formalités de gestion et les obligations déclaratives liées au fonctionnement actuel des entrepôts fiscaux et devrait permettre, d'autre part, d'adapter ce dispositif à de nouvelles fonctionnalités.

#### **1. L'état du droit**

Prévu par la directive 95/7/CE du 10 avril 1995<sup>(1)</sup>, le régime des entrepôts fiscaux est transposé dans le droit national à l'article 277 A du code général des

---

*(1) Directive 95/7/CE du Conseil du 10 avril 1995 modifiant la directive 77/388/CEE et portant nouvelles mesures de simplification en matière de taxe sur la valeur ajoutée et champ d'application de certaines exonérations et modalités pratiques de leur mise en œuvre*

impôts. Il a pour objet de permettre une suspension de la taxe sur la valeur ajoutée, sur toutes les opérations (livraisons, importations, acquisitions, prestations de services) portant sur des biens destinés à être placés sous ces régimes ou déjà placés sous ces mêmes régimes.

Les régimes suspensifs peuvent être répartis en deux grandes catégories :

— Les régimes douaniers communautaires, repris au 16 de l'article 4 du code des douanes communautaires : la mise en libre pratique, le transit, l'entrepôt douanier, le perfectionnement actif, la transformation sous douane, l'admission temporaire, le perfectionnement passif et l'exportation. Ces régimes concernent essentiellement des biens provenant de pays tiers soumis à droits de douane ou à une réglementation économique prévue par le droit communautaire (de type agricole, par exemple).

— Les entrepôts fiscaux : leur existence et les règles de fonctionnement relèvent du droit national. Selon le cas de figure, ils concernent les biens tiers non soumis à droit de douane ou à une réglementation économique européenne et les biens nationaux ou communautaires qui font l'objet de flux internationaux à l'importation ou à l'exportation.

Ces entrepôts fiscaux peuvent être gérés par les services des douanes. Au nombre de trois, il s'agit de l'entrepôt national d'importation, l'entrepôt national d'exportation et du perfectionnement actif national. Ils peuvent également être gérés par les services de la DGFIP, dans le cas des entrepôts à finalité spécifique. Il s'agit de l'entrepôt de stockage des biens (surtout des matières premières) négociés sur un marché à terme et de l'entrepôt destiné à la fabrication de biens réalisés en commun par des entreprises en exécution d'un contrat fondé sur le partage de la fabrication et la propriété indivise des biens. Un entrepôt de ce type est, par exemple utilisé dans le cadre de la fabrication des avions du programme Airbus.

Les opérateurs disposent donc d'une gamme certes étendue de régimes suspensifs répondant à leurs différents types de besoins mais dont la lisibilité est très imparfaite.

Chaque régime est, de plus, assorti d'un ensemble d'obligations concernant le placement des biens sous le régime et la justification de ce placement, le séjour des biens sous le régime avec une comptabilité-matières, la justification de la sortie des biens de ce régime. Outre des contraintes générales applicables à tous les régimes, certaines interdictions peuvent être imposées en fonction des régimes en cause. À ces obligations liées au fonctionnement même des régimes s'ajoutent des obligations liées à la justification de la suspension de TVA appliquée aux opérations portant sur les biens destinés à être placés ou déjà placés sous ses régimes.

Les règles actuelles prévoient ainsi huit obligations différentes par régime.

**Un même opérateur qui souhaiterait utiliser les trois régimes suspensifs fiscaux gérés par la douane devrait présenter trois demandes d'autorisation et gérer trois séries d'obligations identiques.**

## **2 La modification proposée**

Le présent article propose de créer un unique régime fiscal national suspensif. Il ne concerne pas les régimes douaniers communautaires qui relèvent du droit communautaire. Par ailleurs, il ne concerne pas non plus les deux régimes suspensifs gérés par la DGFIP, qui sont très spécialisés. **La proposition de simplification concerne donc les trois régimes nationaux gérés par les services des douanes.** Pour autant, le fait que les régimes douaniers communautaires soient exclus de la réforme n'interdit pas de faire bénéficier les titulaires de ces régimes de toutes les simplifications strictement afférentes à la TVA qui pourront être mises en œuvre dans le cadre des entrepôts fiscaux, par exemple en matière d'allègement des obligations de justification.

Le présent article propose donc de substituer aux trois régimes d'entrepôts fiscaux gérés les services des douanes (entrepôt national d'importation, entrepôt national d'exportation, perfectionnement actif national) un régime unique dénommé « *régime national fiscal suspensif* » doté de diverses fonctionnalités. Par amendement, votre rapporteur propose de reprendre une suggestion du conseil d'État et de nommer ce régime unique « *régime fiscal suspensif* ».

Ce nouveau régime assurera les trois fonctions propres à chacun des régimes précédents (stockage à l'importation, à l'exportation, transformation) et permettra d'ajouter d'autres fonctions qui ne sont pas aujourd'hui couvertes par un régime suspensif. Par exemple, il pourrait s'appliquer :

— aux biens destinés à être exportés hors de la Communauté, mais maintenus sur le territoire national pour des raisons spécifiques (cas de certains contrats de vente d'avions de guerre avec formation des personnels en France) ;

— aux biens destinés à être vendus dans les boutiques hors taxes des ports et aéroports ;

— aux biens et services vendus en France pour des installations ou infrastructures utilisées pour les besoins d'organismes internationaux dans le cadre d'accords internationaux, lorsque ces opérations sont au final financées par un organisme international exonéré de la TVA ;

— aux biens non passibles de droits de douane qui viennent séjourner temporairement en France et qui ne peuvent bénéficier du régime douanier de l'admission temporaire en exonération totale des droits.

Cette réforme est une triple simplification pour les opérateurs économiques.

Premièrement, il s'agit d'une simplification des formalités puisque l'opérateur n'introduit plus qu'une seule demande pour les trois types d'entrepôts et opte pour les différentes fonctions qui l'intéressent, par exemple le stockage et la transformation ;

Deuxièmement, il s'agit d'une simplification des informations prévues par les différents registres relatifs aux stocks, aux opérations de livraison ou de prestations effectuées pendant la durée du régime. La possibilité des transferts entre les différents régimes sera également étendue.

Troisièmement, le présent article supprime plusieurs contraintes :

— l'interdiction d'utiliser des biens d'origine communautaire ou nationale dans le cas des opérations de transformation actuellement réalisées sous le régime du perfectionnement actif national ;

— l'obligation, pour les biens non sensibles, de stocker les marchandises dans un local agréé par l'administration (cet assouplissement ne prive pas l'administration de la nécessaire connaissance des lieux où se trouvent les biens concernés mais ne concerne que l'agrément et non l'adresse du lieu de stockage ou de transformation) ;

— l'obligation tenant à la délivrance d'attestations permettant de justifier de la situation des biens (seules les mentions sur les factures des fournisseurs et prestataires seraient prises en compte pour justifier de la situation des biens ou services rendus).

Enfin, le présent article crée un 4<sup>o</sup> du 3 du II de l'article 277 A du code général des impôts pour prévoir un intérêt de retard lorsque les biens placés sous un régime fiscal suspensif en vue de leur expédition ou de leur exportation hors de France sont *in fine* reversés sur le marché national. Son taux serait fixé à 0,40 % par mois.

L'intérêt de retard est calculé à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel la taxe devenue exigible a été suspendue, jusqu'au dernier jour du mois précédant celui au cours duquel les biens sont sortis du régime national fiscal suspensif.

Par ailleurs, le présent article procède à plusieurs coordinations aux articles 302 F, 1695 et 1698 C du code général des impôts.

De même, le présent article procède à la même coordination à l'article L. 80 K du livre des procédures fiscales qui prévoit les modalités de contrôle en matière d'entrepôts fiscaux.

Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 391 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 57 **ainsi modifié**.*

## CHAPITRE II

### **Dispositions relatives au statut des groupements d'intérêt public**

Le présent chapitre a pour objet d'harmoniser le statut des groupements d'intérêt public (GIP).

Les groupements d'intérêt public, nouvelle catégorie de personnes publiques, ont été créés par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. À l'origine, ils étaient destinés à satisfaire des besoins spécifiques en matière de recherche par l'association de laboratoires publics et privés autour d'un projet scientifique déterminé, l'efficacité de cette coopération nécessitant d'inventer un type de structures nouveau qui pouvait offrir à la fois une souplesse de gestion et des garanties suffisantes de préservation des intérêts publics en jeu.

Très vite, cette formule originale a connu un indéniable succès tant dans son domaine initial, la recherche, que dans des secteurs très diversifiés, des lois ultérieures ayant ouvert la possibilité de créer des groupements d'intérêt public dans d'autres domaines, le plus souvent en se référant à la loi du 15 juillet 1982 précitée : gestion locale, coopération internationale, santé publique, insertion professionnelle, relations entre l'administration et les usagers, etc. Aujourd'hui, il existe plusieurs dizaines de catégories de groupements d'intérêt public créées par la loi, ayant donné lieu à la création de centaines de groupements d'intérêt public. La multiplication des groupements d'intérêt public montre que ce type de personne morale répond à un réel besoin. Le groupement d'intérêt public présente, en effet, une double originalité : il associe en son sein différentes personnes morales, publiques et privées, son mode de création repose à la fois sur un accord entre les membres – la convention constitutive – et un arrêté d'approbation ministériel ou interministériel.

Cependant, cette réussite n'a pas été sans poser des difficultés. Une multitude de groupements d'intérêt public s'est développée avec des objets très différents, des modalités d'organisation et de fonctionnement souvent hétérogènes et avec parfois des régimes juridiques incertains. Certaines créations se sont opérées dans un certain désordre, tant sur la forme que sur le fond : institution par des dispositions législatives sans cohérence entre elles, définition de modalités de fonctionnement différentes sans que de réels impératifs le justifient, confusion dans les organismes dirigeants, etc. Les statuts du personnel restent parfois imprécis. Certains groupements d'intérêt public ont été créés sans que leurs principes de fonctionnement ne soient clairement fixés : il appartient alors à la jurisprudence de les définir.

C'est pourquoi le Gouvernement a demandé au Conseil d'État en 1993 de dresser un bilan du régime juridique des groupements d'intérêt public. Celui-ci a

préconisé dans son étude<sup>(1)</sup> de 1996 qu'un « *texte législatif unique* » fixe l'ensemble des règles de nature législative applicables à cette matière et se substitue à l'ensemble des textes existants. Il a établi un projet de texte de 22 articles dont le présent chapitre s'inspire largement.

Le Gouvernement a préparé une ordonnance sur les groupements d'intérêt public, en application de l'article 56 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Cependant, ce texte n'a jamais été publié.

Le présent chapitre entend donc – enfin – offrir ce « *texte législatif unique* » aux groupements d'intérêt public. Il se caractérise par le double souci de donner une plus grande cohérence à leur création et leur fonctionnement, et d'assurer à ce régime une grande souplesse répondant au caractère volontariste et contractuel de cette structure juridique.

### *Section 1*

#### **Création des groupements d'intérêt public**

La présente section fixe les conditions de création des groupements d'intérêt public. Ses articles reprennent, pour l'essentiel, les articles 1<sup>er</sup> à 4 du projet du Conseil d'État précité.

#### *Article 58*

##### **Missions des groupements**

Le présent article définit les missions des groupements d'intérêt public et les cas dans lesquels il est possible de les créer.

##### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Compte tenu du caractère des missions assurées par les groupements d'intérêt public, dont certains peuvent disposer d'une certaine permanence, il conviendrait de laisser à la convention constitutive le soin de décider si le groupement est constitué pour une durée déterminée ou non. L'article 59 pourrait être adapté en conséquence. »*

Une ou plusieurs personnes morales de droit public peuvent, par convention approuvée par l'État, constituer soit entre elles, soit avec une ou plusieurs personnes morales de droit privé, **pour une durée déterminée**, un groupement d'intérêt public en vue d'exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à l'exercice de telles activités. Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière.

---

(1) Conseil d'État, Les groupements d'intérêt public, étude adoptée par l'Assemblée générale le 27 juin 1996, La Documentation française.

Votre rapporteur s'est demandé si la condition de durée déterminée demeurerait pertinente. En effet, des GIP tels que les maisons départementales des personnes handicapées ont une vocation pérenne. Pourtant, leur composition (État, collectivités territoriales, régimes de sécurité sociale) implique que leur statut soit celui d'un GIP. **Il estime donc qu'une réflexion doit être menée pour unifier également les statuts des groupements pérennes.**

Les dispositions des deux premiers alinéas de cet article reprennent l'article premier du projet du conseil d'État précité.

Le troisième alinéa propose d'interdire aux collectivités territoriales de recourir à un GIP pour exercer en commun des activités qui peuvent être confiées à l'un des organismes de coopération prévus par la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement d'harmonisation rédactionnelle CL 205 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 58 **ainsi modifié**.*

#### *Article 59*

#### **Convention constitutive d'un groupement**

Le présent article énumère les mentions que doit comporter la convention constitutive. Elle doit contenir les informations suivantes :

- La dénomination du groupement ;
- Les noms, raison sociale ou dénomination, la forme juridique, le domicile ou le siège social de chacun des membres du groupement et, s'il y a lieu, son numéro unique d'identification et la ville où se trouve le greffe ou la chambre des métiers où il est immatriculé ;
- La durée pour laquelle le groupement est constitué ;
- L'objet du groupement ;
- L'adresse du siège du groupement ;
- Les règles de détermination des droits statutaires, de la contribution des membres aux charges du groupement et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des engagements de celui-ci ;

— Les règles concernant l'administration, l'organisation et la représentation du groupement ;

— Les conditions dans lesquelles le groupement peut prendre des participations, s'associer avec d'autres personnes et transiger ;

— Le régime comptable choisi, dans le respect des règles fixées à l'article 72 de la présente proposition de loi ;

— Les conditions d'emploi des personnels du groupement et le régime des relations du travail qui leur sont applicables ;

— Les conditions d'adhésion des nouveaux membres et de retrait des membres.

Un groupement d'intérêt public résulte d'un accord entre ses membres. Le présent chapitre laisse une marge de manœuvre relativement grande aux membres pour définir les modalités de leur organisation mais entend que ces modalités soient assez précisément définies pour garantir la sécurité juridique des membres et des tiers.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 206 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 59 **ainsi modifié**.*

#### *Article 60*

### **Approbation de la convention constitutive**

Le présent article soumet l'approbation de la convention constitutive à l'autorité administrative compétente, même si l'État n'est pas membre du groupement.

Auparavant, la convention constitutive doit être signée par les représentants dûment habilités de chacun des membres.

L'approbation par l'autorité administrative est également requise pour la prorogation, le renouvellement et la modification de la convention constitutive.

Un décret en Conseil d'État en précisera les modalités de mise en œuvre.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 207 du rapporteur.*

*Puis, elle adopte l'article 60 ainsi modifié.*

#### *Article 61*

### **Transformation d'une personne morale en groupement d'intérêt public**

Le présent article mentionne que la transformation de toute personne morale en groupement d'intérêt public, ou l'inverse, n'entraîne pas la création ou la dissolution d'une personne morale nouvelle.

Cette précision, qui ne figurait pas dans le projet du Conseil d'État précité, vise à assurer la neutralité sur le plan fiscal et sur le plan social de la transformation de toute personne morale en GIP.

Elle reprend l'avant-dernier alinéa de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 précitée, qui dispose :

*« La transformation de toute autre personne morale en groupement d'intérêt public n'entraîne ni dissolution ni création d'une personne morale nouvelle. »*

Le présent article précise qu'une transformation d'une personne morale en GIP – ou l'inverse – n'entraîne pas la création ou la dissolution d'une personne morale nouvelle « *au regard des dispositions fiscales et sociales* ». Si cette mention ne paraît pas poser de difficultés sur le plan fiscal, votre rapporteur s'est demandé quelles pourraient être les implications de cette précision sur le plan social.

Il ne fait pas non plus de doute que cette précision est bienvenue s'agissant des cotisations et impositions sociales. En revanche, il estime que **cette mention ne doit pas avoir pour effet de déroger à certaines dispositions protectrices du droit du travail**, telle que celles figurant à l'article L. 1224-1 du code du travail, qui dispose que « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 61 sans modification.*

#### *Article 62*

### **Adhésion et retrait des membres du groupement**

Le présent article définit les conditions d'adhésion de nouveaux membres et de retrait de membres du groupement.

Sauf s'il en est stipulé autrement, le groupement peut accueillir de nouveaux membres dans les conditions fixées par sa convention constitutive, sous réserve du respect de la condition fixée à l'article 63 de la présente proposition de loi.

Le présent article laisse le soin à la convention constitutive de prévoir les conditions de retrait d'un membre du groupement.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 62 sans modification.*

## *Section 2*

### **Organisation des groupements d'intérêt public**

#### *Article 63*

#### **Rôle des personnes morales de droit public dans les groupements**

Le présent article dispose que les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public doivent détenir la majorité des voix dans les organes délibérants.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« La restriction prévue à la deuxième phrase du troisième alinéa concernant les personnes morales étrangères de droit public participant à un GIP ne devrait s'appliquer qu'aux personnes qui ne sont pas établies dans un État de l'Union européenne. »*

Les personnes morales étrangères – privées ou publiques – peuvent faire partie d'un groupement d'intérêt public, mais elles seront assimilées à des personnes morales de droit privé françaises.

Cet article reprend, pour l'essentiel, les dispositions de l'article 5 du projet du Conseil d'État précité. Il ajoute cependant que les personnes morales étrangères de droit public qui participent à un groupement de coopération transfrontalière ou interrégionale sont assimilées à des personnes morales de droit public françaises, sans qu'elles puissent posséder plus de la moitié des voix ou du capital.

Le Conseil d'État fait valoir que cette restriction ne devrait pas s'appliquer aux personnes morales de droit public étrangères établies dans un État membre de la Communauté européenne, pour éviter toute discrimination.

Les dispositions du présent article concernent les groupements chargés de projets ou de programme de coopération transfrontalière ou interrégionale

(GIPCTI) dans lesquels participent des personnes morales étrangères de droit public.

Elles ne concernent pas :

— les « districts européens » prévus par l'article L. 1115-4-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose : « *Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière* » ;

— les groupements européens de coopération territoriale (GECT), prévus par l'article L. 1115-4-1 du même code, qui dispose : « *Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public (...) peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des États membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les États membres de l'Union européenne ou les États frontaliers membres du Conseil de l'Europe, un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.* »

Rappelons que la rédaction actuelle de ces deux articles du code général des collectivités territoriales résulte de la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale.

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CL 208 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** La restriction ne doit pas s'appliquer aux personnes morales de droit public étrangères si elles sont établies dans un État membre de la Communauté européenne.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 63 ainsi modifié.*

*Article 64*

**Constitution avec ou sans capital**

Le présent article prévoit que des groupements d'intérêt public peuvent être constitués avec ou sans capital. Il ajoute qu'à la différence d'une entreprise, les droits de ses membres ne peuvent être représentés par des titres négociables.

Dans son étude précitée, le Conseil d'État observait <sup>(1)</sup> qu'entre 1982 et 1996, aucun groupement ne s'était constitué en capital. Pour autant, il observait que cette possibilité devait être maintenue dans l'hypothèse où un GIP serait constitué pour une opération d'investissement qui nécessiterait la disposition de fonds propres.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 64 sans modification.*

*Article 65*

**Rôle de l'assemblée générale**

Le présent article définit le rôle de l'assemblée générale, où sont représentés tous les membres du groupement.

Elle prend toute décision relative à l'administration du groupement, sous réserve des pouvoirs dévolus à d'autres organes par la convention constitutive. Sauf clauses contraires de la convention constitutive, chaque membre dispose d'une voix.

C'est ainsi qu'un conseil d'administration peut être constitué dans les conditions prévues par la convention constitutive pour exercer certaines des compétences de l'assemblée générale.

Cependant, le présent article réserve à l'assemblée générale certaines compétences : elle seule peut prendre les décisions de modification, de renouvellement ou de prorogation de la convention, de transformation du groupement en une autre structure ou de dissolution anticipée du groupement. En outre, ces décisions sont prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, dans des conditions prévues par la convention constitutive.

L'assemblée générale est obligatoirement réunie à la demande du quart au moins des membres du groupement ou à la demande d'un ou plusieurs membres détenant au moins un quart des voix.

---

(1) *Ibid.* page 16.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 209 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 65 **ainsi modifié**.*

#### *Article 66*

#### **Directeur du groupement**

Le présent article prévoit que la convention constitutive définit les modalités de désignation d'un directeur qui assure le fonctionnement du groupement sous l'autorité des organes délibérants.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Le troisième alinéa de cet article prévoyant que la même personne peut assurer les fonctions de directeur et de président du conseil d'administration du GIP, il conviendrait, compte tenu de l'importance de cette question sur le plan de la gouvernance, de prévoir expressément qu'il appartient à la convention constitutive du GIP d'arrêter ce choix d'organisation. »*

Il ajoute que, dans ses rapports avec les tiers, le directeur engage le groupement et que les fonctions de directeur et de président du conseil d'administration sont cumulables.

Cette dernière précision n'est pas anodine pour le fonctionnement du groupement. C'est pourquoi, sur une suggestion du Conseil d'État, il convient de préciser qu'un tel cumul doit être explicitement autorisé par la convention constitutive.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 210 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Les fonctions de directeur et de président du conseil d'administration pourront être cumulables. Il convient donc que la convention constitutive l'autorise explicitement.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 66 **ainsi modifié**.*

### Section 3

#### **Fonctionnement des groupements d'intérêt public**

La présente section reprend plusieurs dispositions, proposées par le projet du conseil d'État précité, à l'exception de l'article 73, qui est totalement nouveau. En revanche, la proposition de loi ne reprend pas l'article 14 de ce projet, qui soumettait explicitement les GIP au code des marchés publics.

En conséquence, seuls les GIP qui sont des pouvoirs adjudicateurs seront soumis aux règles fixées par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. L'article 3 de cette ordonnance précise que les pouvoirs adjudicateurs soumis à la présente ordonnance sont, notamment, les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :

— soit l'activité est « financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance » ;

— soit la gestion est « soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance » ;

— soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est « composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ».

#### Article 67

##### **Interdiction du partage des bénéfices**

Le présent article dispose que le groupement d'intérêt public ne donne pas lieu au partage de bénéfices. Il reprend les termes de l'article 9 du projet du Conseil d'État précité.

En conséquence, les éventuels excédents annuels de la gestion ne peuvent qu'être utilisés à des fins correspondant à l'objet du groupement ou mis en réserve.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 67 sans modification.*

*Article 68*

**Gestion des dettes**

Le présent article détermine la façon dont les dettes sont acquittées par les membres du groupement. Il reprend l'article 10 du projet du Conseil d'État précité.

Dans le cas où le groupement a été constitué avec capital, le présent article dispose que la contribution des membres aux dettes du groupement est déterminée à proportion de leur part dans le capital.

Dans le cas où le groupement n'a été constitué avec capital, la contribution des membres aux dettes du groupement est déterminée à proportion de leur contribution aux charges du groupement.

Par ailleurs, le texte précise que les membres du groupement ne sont pas solidaires à l'égard des tiers.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 68 sans modification.*

*Article 69*

**Personnel du groupement**

Le présent article définit les conditions d'emplois et les régimes des personnels des groupements d'intérêt public. Il s'inspire des articles 11 et 12 du projet du Conseil d'État précité, sans en reprendre les termes exacts.

Le premier alinéa prévoit que le personnel du GIP est constitué, en principe, des personnels mis à sa disposition par ses membres.

Le deuxième alinéa dispose que les « *agents publics* » sont placés dans l'une des positions prévues par le statut général de la fonction publique. A priori, cette mesure a plutôt vocation à s'appliquer aux « fonctionnaires » car les agents contractuels de droit publics ne peuvent pas se trouver dans la position statutaire de « mise à disposition ». Cela dit, cette rédaction large ne pose pas de difficulté et peut permettre de concerner certains agents publics titulaires comme les magistrats.

Le même alinéa précise que les agents publics peuvent exercer leur activité auprès du groupement même si la personne publique dont ils relèvent n'est pas membre du groupement. Une telle mesure permettra, par exemple, la mise à disposition d'un fonctionnaire de l'État, même si ce dernier n'est pas membre du groupement.

Cependant cette règle ne peut couvrir tous les besoins en personnel d'un groupement d'intérêt public. C'est pourquoi le premier alinéa du présent article ajoute que des personnels propres peuvent également être recrutés directement par le groupement, « à titre complémentaire ». Le caractère « exceptionnel » de ce type de recrutement n'est pas mentionné, alors qu'il l'était dans le projet du Conseil d'État précité. Le présent article constitue donc une innovation par rapport au droit existant. En effet, l'article 7 du décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture précise ainsi que le recrutement de personnel propre par le groupement « ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire par rapport aux effectifs de personnel mis à la disposition du groupement ou détaché auprès de lui et ne peut concerner que des agents dont la qualification technique est indispensable aux activités spécifiques du groupement. »

Le troisième alinéa précise que le personnel propre recruté par un groupement d'intérêt public est soumis soit aux dispositions du code du travail, soit à un régime de droit public, selon le choix opéré par le groupement.

En conséquence, le GIP pourra choisir le statut de son personnel propre, quelle que soit la nature de son activité. L'article 12 du projet du Conseil d'État précité prévoyait que le personnel des groupements exerçant un service public administratif relevait du droit public, dans la lignée de l'arrêt « Berkani »<sup>(1)</sup>. Il est donc proposé au législateur de déroger à cette solution jurisprudentielle pour laisser ouvert le choix du statut public ou privé du personnel des GIP, quelle que soit la nature de son activité.

Ce régime de droit public sera déterminé par un décret en Conseil d'État.

\*  
\* \*

*Puis elle adopte l'article 69 ainsi modifié.*

#### *Article 70*

#### **Dispositions transitoires relatives au statut du personnel**

Le présent article vient préciser les modalités d'application du statut du personnel aux personnels en place dans les GIP et à ceux qui seront recrutés à l'avenir.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Il y aurait lieu de caractériser le régime applicable aux personnels recrutés avant l'entrée en vigueur de la loi et celui applicable aux personnels recrutés après cette entrée en vigueur, ce que fait le présent article, mais en distinguant, au sein de cette dernière catégorie, le cas des*

*(1) Tribunal des conflits, 25 mars 1996, Préfet du Rhône et Rhône-Alpes c./Conseil des prud'hommes de Lyon.*

*personnes recrutées dans des GIP existants et celui des personnes recrutées dans des nouveaux GIP créés dans la première année suivant la loi. »*

Le premier alinéa prévoit que les dispositions de l'article 69 de la proposition de loi ne sont applicables qu'aux personnels recrutés postérieurement à son entrée en vigueur. Ces personnels seront régis par le statut choisi par la convention constitutive du groupement.

Ce régime doit être déterminé dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, par l'assemblée générale.

Le dernier alinéa du présent article prévoit que l'assemblée générale peut maintenir jusqu'au terme de leur contrat et, au plus, pour une durée de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, le régime des personnels recrutés avant cette même entrée en vigueur.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 213 et CL 214 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 70 **ainsi modifié**.*

#### *Article 71*

#### **Modalités des transferts de personnel**

Le présent article prévoit les modalités de transfert de personnel lorsque l'activité d'un groupement d'intérêt public est reprise par un service public administratif. Les agents de droit public du groupement pourront se voir proposer des contrats de droit public.

Dans le respect des dispositions communautaires, le présent article précise aussi que lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est reprise par un groupement d'intérêt public, les salariés sont recrutés dans les conditions prévues par l'article 69.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 216 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 71 **ainsi modifié**.*

*Article 72*

**Régime de comptabilité**

Le présent article pose le principe de la **comptabilité privée**, à moins que les membres du groupement fassent le choix de la comptabilité publique ou que le groupement se constitue uniquement de personnes publiques. Dans ce dernier cas, le GIP doit logiquement adopter une comptabilité publique.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 72 sans modification.*

*Article 73*

**Ressources des groupements**

Le présent article énumère les différentes ressources des groupements. Celles-ci comprennent :

- les contributions financières des membres ;
- la mise à disposition sans contrepartie financière de personnels, de locaux ou d'équipements ;
- les subventions ;
- les produits des biens propres ou mis à leur disposition, la rémunération des prestations et les produits de la propriété intellectuelle ;
- les emprunts et autres ressources d'origine contractuelle ;
- les dons et legs.

Votre rapporteur relève que le projet du Conseil d'État précité ne prévoyait pas une telle disposition.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 73 sans modification.*

Article 74

**Désignation facultative d'un commissaire du gouvernement**

Le présent article donne à l'autorité administrative de l'État chargée d'approuver la convention constitutive la faculté de désigner un commissaire du gouvernement afin de contrôler l'activité et la gestion du groupement.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Cet article qui prévoit la possibilité de désigner des commissaires du gouvernement auprès des groupements d'intérêt public (GIP) devrait explicitement réserver le cas des GIP constitués exclusivement de collectivités territoriales afin de respecter le principe de leur libre administration. »*

Votre rapporteur souligne le caractère facultatif de cette désignation : en effet, il n'y a pas de raison que l'État désigne un commissaire du Gouvernement duquel il n'est pas membre. De plus, une telle désignation pourrait, dans le cas où le groupement est composé exclusivement de collectivités territoriales et de partenaires privés, se heurter au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. C'est pourquoi votre rapporteur propose de le préciser explicitement.

Le rôle dévolu au commissaire du Gouvernement est de « *contrôler l'activité et la gestion du groupement* ». Il peut provoquer une nouvelle délibération de l'assemblée générale ou des organes délibérants. Pour l'exécution de sa mission, il jouit de tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place. Il adresse chaque année à l'autorité qui a approuvé la convention constitutive un rapport sur l'activité et la gestion du groupement.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 217 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il convient de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales lorsqu'un groupement est uniquement formé de telles collectivités.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de coordination CL 218 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin l'article 74 **ainsi modifié**.*

*Article 75*

**Contrôle des groupements**

Le présent article soumet les groupements d'intérêt public au contrôle de la cour des comptes ou des chambres régionales des comptes.

Les groupements d'intérêt public peuvent également être soumis au contrôle général économique et financier, dans les cas où ils comprennent un organisme soumis à ce contrôle ou un organisme soumis au contrôle financier de l'État.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 219 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 75 ainsi modifié.*

*Section 4*

**Dissolution des groupements d'intérêt public**

La présente section définit les modalités de dissolution des groupements d'intérêt public.

*Article 76*

**Cas dans lesquels la dissolution d'un groupement est possible**

Le présent article énumère les trois cas qui ouvrent la possibilité de dissolution d'un groupement d'intérêt public.

Il s'agit :

- de l'arrivée du terme de la convention constitutive ;
- d'une décision de l'assemblée générale ;
- d'une décision de l'autorité administrative qui a approuvé la convention constitutive.

Le présent article reprend l'article 17 du projet du Conseil d'État précité.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 76 sans modification.*

*Article 77*

**Liquidation d'un groupement**

Le présent article précise les modalités de liquidation d'un groupement. Il prévoit que la dissolution du groupement entraîne sa liquidation, mais que la personnalité morale du groupement survit pour les besoins de celle-ci.

Un liquidateur est désigné selon des modalités qui peuvent être prévues par la convention constitutive. Dans le premier cas, la convention constitutive prévoit ses conditions de nomination, ses conditions de rémunération, ses attributions et l'étendue de ses pouvoirs. Dans le silence de la convention, il est nommé par les membres du groupement ou, si ceux-ci n'ont pu procéder à cette nomination, par décision de l'autorité administrative. Le liquidateur peut être révoqué dans les mêmes conditions. La nomination et la révocation ne sont opposables aux tiers qu'à compter de leur publication.

Après paiement des dettes et, le cas échéant, remboursement du capital ou reprise des apports, l'assemblée générale du groupement décide de l'attribution d'un éventuel excédent d'actif à un ou plusieurs bénéficiaires.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 220 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 77 ainsi modifié.*

*Section 5*

**Dispositions diverses et transitoires**

*Article 78*

(art. L. 216-11, L. 423-1, L. 423-2, L. 423-3 et L. 719-11 du code de l'éducation ; art. L. 131-8 du code de l'environnement ; art. L. 1115-2 et L. 1115-3 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 106-1 du code des ports maritimes ; art. L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche ; art. 50 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 ; art. 12 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 ; art. 6 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 ; art. 22 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 ; art. L. 611-3 et L. 612-5 du code rural ; art. 26 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 ; art. 89 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 ; art. 96 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 ; loi n° 94-342 du 29 avril 1994 ; art. 22 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 ; art. 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ; art. 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 ; art. 90 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 et art. 90 de la loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000)

**Abrogations**

Le présent article propose d'abroger les dispositions contraires au présent statut des GIP. Désormais, tous les groupements d'intérêt public seront soumis

aux dispositions de la proposition de loi, à l'exception de ceux mentionnés aux articles 80 et 82 de la proposition de loi.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Cet article, qui abroge les textes ayant créé des GIP sectoriels régis par les dispositions du code de la recherche issus de la loi du 15 juillet 1982, devrait être complété par l'abrogation des trois premiers alinéas de l'article L.106-1 du code des ports maritimes. Par ailleurs, il conviendrait de s'interroger sur l'abrogation figurant au 1° des articles L.1115-2 et L.1115-3 du CGCT constituant la base légale des GIP de coopération interrégionale transfrontalière ainsi que des GIP chargés de mettre en œuvre des politiques concertées de développement social urbain entre collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne. Ces articles ayant été abrogés par le 1° du I de l'article unique de la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008, l'abrogation proposée n'est pas utile. Toutefois les GIP qui avaient été créés sous l'empire de ces deux articles étant restés régis par ces dispositions, il conviendrait de prévoir une disposition particulière les plaçant sous le nouveau régime dans les conditions prévues à l'article 80 de la proposition de loi. »*

Le 1° du présent article propose d'abroger les articles L. 1115-2 et L. 1115-3 du code général des collectivités territoriales. Ces deux articles ont été abrogés par l'article unique de la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale. En conséquence, cet alinéa est sans objet.

Le 2° du présent article propose d'abroger les articles L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche, issus de la loi du 15 juillet 1982 précitée et qui constituent le statut par défaut des actuels GIP « recherche ».

Le 3° du présent article propose d'abroger les articles du code l'éducation qui encadrent les GIP « éducatifs et culturels ».

Le 4° du présent article propose d'abroger l'article 50 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, qui encadre les GIP sportifs.

Le 5° du présent article propose d'abroger l'article 12 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, qui encadre les GIP « montagne ».

Le 6° du présent article propose d'abroger l'article 6 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire qui encadre les GIP chargés de contribuer au travail et à la formation des détenus.

Le 7° du présent article propose d'abroger l'article 22 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat qui encadre les GIP chargés d'agir dans le domaine de la culture, de la jeunesse et de l'action sanitaire et sociale.

Le **8°** du présent article propose d'abroger les articles L. 611-3 et L. 812-5 du code rural, le premier encadrant les GIP chargés du développement et de la promotion des produits agricoles et alimentaires et le second encadrant les GIP constituant des pôles de compétences à vocation internationale des équipements ou des services d'intérêt commun de l'enseignement supérieur agricole.

Le **9°** du présent article propose d'abroger l'article 26 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail, qui fonde les GIP dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelle.

Le **10°** du présent article propose de supprimer le II de l'article 89 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 qui prévoit les GIP chargés de la valorisation non alimentaire des produits agricoles.

Le **11°** du présent article propose d'abroger l'article 96 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social qui encadre les GIP chargés de l'assistance et la coopération technique.

Le **12°** du présent article propose d'abroger l'ensemble de la loi n° 94-342 du 29 avril 1994 relative à l'informatisation du livre foncier des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle qui prévoit un GIP chargé de l'informatisation du livre foncier de ces trois départements.

Le **13°** du présent article propose d'abroger l'article 22 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique qui encadre les GIP ayant pour objet l'ingénierie et la coopération administrative.

Le **14°** du présent article propose d'abroger l'article L. 131-8 du code de l'environnement, qui prévoit des GIP dans le domaine de l'environnement.

Le **15°** du présent article propose d'abroger l'article 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui encadre les maisons de service public.

Le **16°** du présent article propose de supprimer le II de l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui encadre les GIP dans le domaine de l'administration électronique.

Le **17°** du présent article propose d'abroger l'article 90 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, qui prévoit les GIP dont l'objet est de favoriser la coopération internationale dans le domaine de la santé de la protection sociale.

Le **18°** du présent article propose d'abroger l'article 90 de la loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986

relative à la liberté de communication qui crée un GIP chargé de promouvoir l'accueil et l'orientation des journalistes.

Le 19<sup>o</sup> du présent article est issu d'un amendement de votre rapporteur. Il vise à abroger les trois premiers alinéas de l'article L. 106-1 du code des ports maritimes qui prévoit la possibilité de créer des GIP « *pour conduire, pendant une durée déterminée, des activités de promotion commerciale et d'entretien des accès maritimes* ». Cet article a été créé par l'article premier de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Le législateur a, en effet, explicitement prévu que ces groupements « *sont soumis au chapitre Ier du titre IV du livre III du code de la recherche* ».

\*  
\* \*

*La Commission adopte successivement les amendements CL 221, CL 222, CL 223 et CL 224 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 78 ainsi modifié.*

#### *Article 79*

(art. L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 541-43 et L. 542-11 du code de l'environnement, art. 239 *quater* B du code général des impôts, art. L. 1415-3, L. 6113-10 du code de la santé publique, art. L. 161-17 et L. 161-36-5 du code de la sécurité sociale, art. L. 5313-3 et L. 5313-4 du code du travail, art. L. 141-1 du code du tourisme, art. L. 121-3 du code de l'urbanisme, art. 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, art. 50 de la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991, art. 53 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, art. 3 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, art. 44 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, art. 236 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005)

#### **Groupements existants soumis au nouveau statut**

Le présent article détermine la liste des groupements d'intérêt public qui seront soumis aux règles du présent chapitre, certains bénéficiant d'une dérogation partielle. **Il vise donc à soumettre aux règles du présent chapitre les groupements concernés, tout en n'abrogeant pas certaines règles spécifiques de fonctionnement pour certains d'entre eux.** Par exemple, l'institut national du cancer, créé sans limitation de durée, conservera cette spécificité.

Le I du présent article prévoit que seront régis par les dispositions du présent chapitre :

— le groupement ayant pour objet les activités d'assistance technique ou de coopération internationales dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (article 50 de la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi) ;

— les groupements compétents pour faciliter l'installation et l'exploitation de tout nouveau centre collectif de traitement de déchets industriels spéciaux ou de toute nouvelle installation de stockage de déchets ultimes (article L. 541-43 du code de l'environnement) ou en matière de laboratoire souterrain ou ce centre de stockage en couche géologique profonde (article L. 542-11 du même code) ;

— le groupement chargé de permettre aux assurés sociaux de disposer d'un relevé de leur situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'elle s'est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires (article L. 161-17 du code de la sécurité sociale).

Le **II** du présent article modifie l'article 239 *quater* B du code général des impôts, pour y modifier des références, en coordination avec les modifications opérées par le présent chapitre. Cet article 239 *quater* B précité, modifié en dernier lieu par l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, prévoit que les GIP ne sont pas passibles de l'impôt sur les sociétés, prévu au *I* de l'article 206 du même code. En revanche, mais chacun de leurs membres est personnellement passible, pour la part des excédents correspondant à ses droits dans le groupement, soit de l'impôt sur le revenu, soit de l'impôt sur les sociétés s'il s'agit d'une personne morale relevant de cet impôt.

Le **III** du présent article prévoit que le groupement d'intérêt public dénommé « Institut des données de santé », prévu par l'article L. 161-36-5 du code de la sécurité sociale, est régi par les dispositions du présent chapitre.

Le **IV** du présent article prévoit que les conseils départementaux de l'accès au droit, prévus par l'article 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, sont régis par les dispositions du présent chapitre.

Le **V** du présent article prévoit que l'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux, prévu par l'article 53 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, est régi par les dispositions du présent chapitre.

Le **VI** du présent article prévoit que les maisons de l'emploi, prévues par l'article L. 5313-1 du code du travail et dont l'article L. 5313-3 du même code prévoit qu'elles prennent la forme de GIP, sont régies par les dispositions du présent chapitre. De plus, le présent article abroge l'article L. 5313-4 du même code, qui précise certaines modalités de fonctionnement de ces groupements et notamment la capacité à recruter du personnel propre.

Le **VII** du présent article prévoit que l'Institut national du cancer, prévu par l'article L. 1415-3 du code de la sécurité sociale, est régi par les dispositions du présent chapitre à l'exception des règles spécifiques prévues par les articles L. 1415-2 à L. 1415-7 du même code. Le premier alinéa de l'article L. 1415-3 précité dispose ainsi que « *l'Institut national du cancer est constitué, sans limitation de durée* ».

Le **VIII** du présent article prévoit que le groupement pour la modernisation du système d'information, prévu par l'article L. 6113-10 du code de la santé publique, est régi par les dispositions du présent chapitre, sous réserve des règles spécifiques de financement, prévues par ce même article.

Le **IX** du présent article prévoit que les agences d'urbanisme, prévues par l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, sont régies par les dispositions du présent chapitre, sous réserve, notamment, qu'un commissaire du Gouvernement soit nommé auprès du groupement lorsque la part de la participation de l'État excède un montant déterminé par décret en Conseil d'État.

Le **X** du présent article prévoit que les GIP créés en Nouvelle-Calédonie en application de l'article 3 de loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, sont régis par les dispositions du présent chapitre. Cependant, la présente proposition de loi n'aura pas d'effet sur les GIP de Nouvelle-Calédonie, régis par l'article 54-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, tel que résultant de l'article 22 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, compte tenu, précisément, de son caractère organique. En conséquence, il convient d'exclure explicitement les GIP créés en application de l'article 3 de loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, modifié par l'article 10 de la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances.

Le **XI** du présent article prévoit que le GIP chargé d'assurer les activités d'information, d'étude, d'expertise, de prospection et de conseil contribuant au développement économique de Mayotte, créé en application de l'article 44 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, est régi par les dispositions du présent chapitre.

Le **XII** du présent article prévoit que l'Agence française de l'adoption, créée en application de l'article L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles, est régie par les dispositions du présent chapitre, sous réserve des autres dispositions de ce même article et de l'article L. 225-16 du même code, qui prévoit notamment que *« l'État et les départements assurent sa prise en charge financière selon des modalités définies par voie réglementaire »*.

Le **XIII** du présent article prévoit que les GIP compétents dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique, prévus par l'article 236 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, sont régis par les dispositions du présent chapitre, mais seulement si l'État est membre du groupement.

Le **XIV** du présent article prévoit que les GIP compétents dans le domaine du tourisme, prévus par l'article L. 141-1 du code du tourisme, sont régies par les dispositions du présent chapitre.

La disposition proposée n'est pas normative puisqu'elle se borne à consacrer l'article L. 141-1 précité à dire que : « *Les dispositions relatives aux groupements d'intérêt public sont fixées par le chapitre II de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* ».

Il convient plutôt :

– soit de préciser que des groupements d'intérêt public peuvent être constitués dans les conditions prévues par le présent chapitre « *en vue de contribuer à des activités de développement ou d'intérêt commun dans le domaine du tourisme* » ;

– soit d'abroger purement et simplement cet article L. 141-1.

Dans le doute, votre rapporteur préfère choisir la première branche de l'alternative.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 225 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il convient soit de préciser qu'un groupement d'intérêt public peut être constitué dans les conditions prévues au présent chapitre dans le domaine du tourisme, soit d'abroger purement et simplement l'article L. 141-1 du code du tourisme.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 79 **ainsi modifié**.*

#### *Article 80*

#### **Délai pour l'adaptation des conventions constitutives**

Le présent article prévoit que les groupements existants, pour lesquels les dispositions du présent chapitre s'appliquent en application des articles 78 et 79 de la proposition de loi, disposent, au plus, de deux ans à compter de la promulgation de la loi pour adapter leur convention constitutive.

Pendant cette période transitoire et jusqu'à l'adoption de leurs statuts, ces groupements demeureront régis par les dispositions abrogées par l'article 78 ou modifiées par l'article 79.

Pour les groupements concernés par ces deux articles, l'article 80 prévoit que durant la période transitoire d'une durée de deux ans les groupements d'intérêt public devront mettre leur convention constitutive en conformité.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 226 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 80 ainsi modifié.*

#### *Article 81*

(art. L. 146-3 à L. 146-12 et L. 226-6 à L. 226-10 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 1411-14 à L. 1411-17 et L. 6115-1 à L. 6115-10 du code de la santé publique, art. 33 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 et art. 68 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004)

#### **Groupements régis par des dispositions propres**

Le présent article vise à ce que les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas, en raison de leur objet, à certains groupements.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Cet article qui fixe la liste des GIP qui resteront régis par des dispositions spéciales devrait être complété par la mention de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux et par celle des groupements de coopération sanitaire de moyens, régis respectivement par les articles L. 6113-10 et L. 6133-1 du code de la santé publique dans leur rédaction résultant de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009. Il y aurait lieu, par ailleurs, de s'interroger sur la situation des GIP créés par les articles 35 et 50 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Enfin, il serait utile de prévoir dans un dernier alinéa une disposition faisant jouer un rôle subsidiaire au régime général des GIP défini par le chapitre II de la proposition, pour combler d'éventuelles lacunes des dispositions spéciales. »*

Le 1° du présent article vise les maisons départementales des personnes handicapées, qui sont créées sans limitation de durée et l'observatoire de l'enfance en danger.

Le 2° du présent article vise les deux GIP créés par La Poste et France Télécom pour assurer la gestion de services communs.

Le 3° du présent article vise les GIP régionaux ou territoriaux de santé publique et les agences régionales de l'hospitalisation. Cependant, les articles L. 6115-1 à L. 6115-10 du code de la santé publique, encadrant les agences régionales de l'hospitalisation ont été abrogés par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Cette mention est donc devenue sans objet.

Le 4° du présent article vise les agences régionales de santé, qui faisaient l'objet d'une expérimentation, en application de l'article 68 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Cependant, cet article a été abrogé par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, cette mention n'est donc plus nécessaire. Rappelons qu'en application de l'article L. 1432-1 du code la santé publique,

résultant de la loi du 21 juillet 2009 précitée, les agences régionales de santé sont des « établissements publics de l'État à caractère administratif ».

En revanche, cette même loi du 21 juillet 2009 a créé l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (article L. 6113-10 du code de la santé publique) et les « groupements de coopération sanitaire de moyens » (article L. 6133-1 du même code). Il convient d'exclure ces deux groupements dont la loi détermine complètement les règles de fonctionnement.

S'agissant de dispositifs applicables outre-mer, il convient d'exclure également :

— les GIP dont l'objet est de rassembler tous éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin, créés par l'article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, compte tenu de leur mission spécifique ;

— les GIP compétents en matière de mobilité et de continuité territoriale, dont la création est prévue par l'article 50 de la loi du 27 mai 2009 précité, qui prévoit qu'un décret doit fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces groupements.

En revanche, la présente proposition de loi n'aura pas d'effet sur les GIP de Nouvelle-Calédonie, régis par l'article 54-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, tel que résultant de l'article 22 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, compte tenu, précisément, de son caractère organique. En conséquence, il convient d'exclure explicitement les GIP créés en application de l'article 3 de loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, modifié par l'article 10 de la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances.

Sur une suggestion du Conseil d'État, votre rapporteur propose de compléter le présent article par un alinéa prévoyant une « clause de sauvegarde », qui permet d'appliquer le régime général des GIP à titre subsidiaire.

\*  
\* \*

*La Commission adopte successivement les amendements CL 227 et CL 229 du rapporteur.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL 228 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il convient d'exclure les groupements européens de coopération transfrontalière du champ d'application du présent chapitre.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL 230 du rapporteur.*

*Elle adopte enfin l'article 81 ainsi modifié.*

#### *Article 82*

#### **Application outre-mer du chapitre**

Le présent article rend les dispositions du présent chapitre applicables à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 82 sans modification.*

### CHAPITRE III

#### **Dispositions de simplification en matière d'urbanisme**

\*

\* \*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, Benoist Appar, a accepté de venir répondre aux questions que nous pourrions lui poser sur le chapitre III, portant mesures de simplification en matière d'urbanisme.

**M. Benoist Appar, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme.** Je remercie le président Warsmann d'avoir proposé ces mesures qui tendent à réformer le droit de préemption. Tous ceux qui ont exercé des responsabilités au sein des collectivités locales savent, en effet, à quel point le droit en vigueur est aujourd'hui source d'insécurité juridique.

L'article 83 a pour mérite de sécuriser les procédures en distinguant deux droits de préemption de nature différente : un droit de préemption exercé dans le cadre de projets précis, qui permettra à la commune de saisir le juge afin d'éviter les spéculations foncières, et qui n'emporte pas suppression du droit de délaissement prévu dans le cadre des zones d'aménagement différé (ZAD) ; un simple droit de priorité quand un immeuble peut intéresser une commune en l'absence de projet déterminé. Dans ce cas, la commune ne pourra pas négocier le prix et devra acheter le bien au prix de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA).

Ces dispositions forment un dispositif plus simple et plus équilibré, grâce auquel les communes pourront exercer leur droit de préemption avec une plus grande sécurité juridique et disposer d'un outil puissant, mais respectueux des droits des vendeurs et des acquéreurs.

**M. Philippe Vuilque.** Ce qui nous est proposé n'est pas une simplification du droit de préemption, mais une véritable modification des dispositions en vigueur, qui aurait pu relever d'une proposition de loi spécifique. Cela nous aurait permis de légiférer dans de meilleures conditions. Nous regrettons que l'on profite des lois dites de simplification pour modifier en profondeur des dispositions applicables à des sujets aussi importants pour nos communes que le droit de l'urbanisme.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La commission des Lois est tout à fait dans son rôle quand elle s'efforce d'améliorer la sécurité juridique grâce à ce type de dispositions.

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Il ne s'agit pas d'apporter des modifications de fond, mais de clarifier le dispositif actuel en distinguant un droit

de préemption urbain (DPU) et un droit exercé à l'intérieur de périmètres de projets d'aménagement ou de protection.

Ce texte améliorera la sécurité juridique des procédures, car il ne sera plus obligatoire de faire référence à un projet précis dans le cadre du DPU. La jurisprudence actuelle fragilise les décisions des élus locaux dans ce domaine pourtant essentiel qu'est la maîtrise foncière.

Il en résultera une clarification et une simplification des dispositions applicables, mais surtout une sécurisation juridique des actes des collectivités territoriales.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous allons donc examiner les dispositions du chapitre III de la proposition de loi.

#### *Article 83 A (nouveau)*

(art. L. 210-1 et L. 210-3 [nouveau] du code de l'urbanisme)

#### **Coordonnations en matière de droit de préemption**

Cet article additionnel, inséré à l'initiative de votre rapporteur, procède à plusieurs modifications au sein des articles préliminaires du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de l'urbanisme, relatifs aux droits de préemption, afin de tirer les conséquences de la réforme du droit de préemption prévue par l'article 83 de la présente proposition de loi.

Le 1<sup>o</sup> du **paragraphe I** réécrit sans modification de fond la liste des motifs d'intérêt général susceptibles de justifier l'exercice du droit de préemption. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme renvoie à la liste des actions ou opérations d'aménagement prévue à l'article L. 300-1 du même code, en excluant les actions de mise en valeur des espaces naturels et en ajoutant la constitution de réserves foncières. Pour plus de lisibilité, il est proposé d'énumérer dans l'article L. 210-1 les actions ou opérations pouvant justifier l'usage du droit de préemption.

Le 2<sup>o</sup> supprime deux alinéas redondants avec les dispositions de l'article 83 de la présente proposition de loi :

— le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, relatif au pouvoir de substitution du préfet, est repris par l'article L. 211-4 nouveau du code de l'urbanisme ;

— le troisième alinéa, qui dispose que toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé, est redondant avec les dispositions de l'article L. 213-7 nouveau relatif à la motivation des décisions de préemption.

Le 3° supprime une référence au droit de préemption renforcé prévu à l'article L. 211-4 en vigueur du code de l'urbanisme, en raison de la suppression du droit de préemption renforcé.

Le **paragraphe II** ajoute un renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir les modalités d'application du titre relatif aux droits de préemption. Ce renvoi général se substitue aux renvois effectués par chacun des chapitres I<sup>er</sup>, II, III et IV du titre I<sup>er</sup>. Dans l'état du droit, les dispositions réglementaires relatives au droit de préemption urbain, aux ZAD et aux périmètres provisoires font l'objet des articles R. 211-1 à R. 213-30 du code de l'urbanisme. Ces trois chapitres devront faire l'objet d'une réécriture complète pour tenir compte de la refonte des droits de préemption opérée par la présente proposition de loi.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 313 du rapporteur portant article additionnel avant l'article 83.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement se borne à apporter quelques modifications rédactionnelles et de coordination aux dispositions générales régissant le droit de préemption, par cohérence avec l'article 83.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Pouvez-vous nous dire s'il y aura toujours des estimations réalisées par le service des domaines ?

**M. le rapporteur.** Le prix du bien fera toujours l'objet d'une évaluation des domaines. L'alinéa 65 de l'article 83 impose au titulaire du droit de préemption de transmettre sans délai copie de la déclaration d'intention d'aliéner au responsable départemental des services fiscaux.

**M. Philippe Vuilque.** La transmission de la DIA ne signifie pas nécessairement que le service des domaines rendra un avis, ni *a fortiori* que cet avis sera contraignant.

En cas d'aliénation ou de vente d'un terrain, le service des domaines a aujourd'hui la charge d'évaluer le prix du bien en fonction du prix du marché, les communes disposant d'une certaine marge de négociation – environ 10 %. Qu'en sera-t-il dans le nouveau système ? Devra-t-on s'en tenir au prix du marché, ou bien y aura-t-il une marge de négociation ? Et que vaudra l'avis rendu par les domaines ? Il règne un certain flou qu'il convient de dissiper.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** La référence au prix du marché ne me dérange pas, car on arrive à le connaître assez facilement. J'en tiens déjà compte lorsqu'il faut réaliser des opérations dans ma commune. Il y aurait en revanche un problème si l'on prenait la DIA comme seule référence : chacun sait qu'elle peut faire l'objet de certains arrangements.

**M. le rapporteur.** Ces dispositions n'emportent pas de modification substantielle : en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme en vigueur, le maire transmet copie des DIA au directeur des services fiscaux. Les formalités applicables ne seront pas réduites.

En application du principe de libre administration des collectivités territoriales, il est possible de s'écarter de l'avis des domaines à condition d'apporter une justification ; il revient ensuite au tribunal administratif de se prononcer s'il est saisi. La saisine du service des domaines a pour seul objet d'apporter des éléments d'information aux collectivités territoriales, sans que l'avis rendu ait une portée obligatoire.

**M. Philippe Vuilque.** Vous avez raison sur le principe, mais la pratique est assez différente de ce que vous décrivez : pour éviter les contentieux, on s'en tient généralement à l'avis des domaines.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Pour ma part, j'aimerais savoir quel sera le degré de précision exigé des collectivités dans le cadre du droit de préemption que l'on pourrait qualifier de « renforcé ».

**M. le rapporteur.** La jurisprudence est aujourd'hui très casuistique : il est bien difficile de dégager une ligne directrice de certains arrêts.

Pour que le juge puisse éventuellement se prononcer, le projet devra être suffisamment précis. Il faudra indiquer quel est l'objet de l'aménagement et sa philosophie : s'agit-il de construire des résidences ? Y a-t-il un partage entre équipements publics et privés ? En revanche, il n'y aura pas lieu de présenter l'avant-projet détaillé d'une zone d'aménagement concertée ou encore l'implantation précise des bâtiments.

**M. le secrétaire d'État.** On ne rencontre pas aujourd'hui de réelles difficultés dans l'exercice du droit de préemption dans le cadre d'une ZAD, hypothèse correspondant aux périmètres de projet d'aménagement prévus par le texte. Le droit de préemption que le président qualifiait de « renforcé » ne devrait donc pas se heurter à des difficultés.

En revanche, il arrive que des opérations plus « diffuses » posent problème, les tribunaux administratifs considérant souvent que la préemption ne correspond pas à un projet suffisamment défini. Dans le cadre du nouveau droit de priorité, il ne sera plus nécessaire de s'appuyer sur un projet précis, ce qui devrait sécuriser les opérations. Une simple déclaration d'intention des communes suffira.

**M. Philippe Vuilque.** Quelle sera la capacité d'appréciation du tribunal administratif en ce qui concerne l'objet des opérations, notamment en cas de changement d'affectation ? N'y a-t-il pas là pas une source d'insécurité juridique ?

**M. Jean-Pierre Schosteck.** C'est une excellente idée d'assouplir les contraintes pour permettre aux collectivités d'acquérir des biens avec une plus grande sécurité juridique. Reste à régler le problème de l'évaluation des prix.

*La Commission adopte l'amendement CL 313.*

### Article 83

(art. L. 211-1 à L. 211-11, L. 212-1 à L. 212-6, L. 213-1 à L. 213-30 du code de l'urbanisme)

#### Réforme du droit de préemption

Cet article procède à une réforme complète du droit de préemption urbain et du droit de préemption exercé dans les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires.

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« La réforme du droit de préemption pourrait être enrichie sur divers points afin de renforcer la sécurité juridique des procédures. »*

*« Pour assurer la cohérence, au sein du titre premier du livre II du code de l'urbanisme, entre le chapitre préliminaire et les trois nouveaux chapitres qui y sont introduits et pour garder au droit de préemption sa fonction d'instrument d'aménagement, il est souhaitable de continuer à rattacher, dans les articles L. 213-22, L. 213-25 et L. 213-27 nouveaux, les finalités du droit de préemption aux actions ou opérations définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, élargies aux "investissements présentant un intérêt communal". »*

*« L'annulation contentieuse d'une décision de préempter a de lourdes conséquences sur les actes ou conventions intervenus à la suite de cette préemption. L'appréciation de la validité de ces actes ou conventions relève, selon leur nature, de la compétence des deux ordres de juridiction, ce qui aboutit parfois à des conflits de jurisprudence aggravant la complexité des situations. Il pourrait par conséquent être envisagé de donner à la juridiction prononçant l'annulation de la décision de la personne publique de préempter, compétence pour enjoindre au titulaire du droit de préemption ou au détenteur du bien préempté de procéder à sa rétrocession et de confier au juge de l'expropriation la fixation du juste prix de cette rétrocession. »*

*« Il serait enfin indispensable de compléter la réforme du droit de préemption par des dispositions transitoires destinées, d'une part, à éviter de fragiliser les procédures en cours et, d'autre part, à préciser l'articulation entre les actes intervenus sous le régime actuel et l'application des nouvelles règles. »*

#### A. UNE NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DES RÉGIMES DE PRÉEMPTION

Dans une étude remise en 2007, le Conseil d'État a relevé les limites des droits de préemption en matière d'urbanisme, en particulier du droit de préemption urbain (DPU) et du droit de préemption exercé dans les zones d'aménagement différé (ZAD).

## 1. Le droit de préemption urbain, victime de son succès

Le droit de préemption urbain, prévu par les articles L. 211-1 à L. 211-7 du code, a été créé afin de permettre aux communes de gérer leur tissu urbain. Il peut être institué par une délibération du conseil municipal dans les zones urbaines ou les zones d'urbanisation future identifiées par un plan d'occupation des sols (POS) ou un plan local d'urbanisme (PLU).

La possibilité d'instituer le DPU a toutefois été progressivement étendue à d'autres zones que les zones urbaines :

— dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines ;

— dans les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques ;

— dans les zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, les zones de mobilité d'un cours d'eau ou les zones stratégiques pour la gestion de l'eau ;

— sur le territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé, s'il n'a pas été créé de ZAD.

L'extension du champ du DPU a créé des incertitudes sur la finalité de cet outil, qui est apparu de plus en plus comme une « boîte à outils » très générale.

Or l'utilisation du DPU est subordonnée à des objectifs limitativement énumérés par la loi. Les biens préemptés doivent être utilisés pour réaliser, dans l'intérêt général, des actions ou des opérations d'aménagement tendant à mettre en œuvre un projet urbain ou une politique de l'habitat, à maintenir ou étendre les activités économiques, à favoriser le développement des loisirs et du tourisme, à réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, à lutter contre l'insalubrité, à permettre le renouvellement urbain ou encore à sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti<sup>(1)</sup>. Ils peuvent également être utilisés pour constituer des réserves foncières en vue de permettre de telles actions ou opérations.

En pratique, de nombreuses communes tendent à utiliser le DPU au service d'objectifs d'intérêt général, mais non prévus par la loi, ce qui est source de difficultés contentieuses. Par exemple, préempter un immeuble unique dans un objectif de résorption de l'habitat insalubre ne constitue pas une « opération d'aménagement » foncier au sens de la loi.

On observe par ailleurs des dérives consistant à utiliser le DPU pour freiner l'évolution des prix de l'immobilier, pour éviter l'installation de certaines

---

(1) Ces objectifs sont énumérés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, relatif à l'aménagement foncier, auquel renvoie l'article L. 210-1 qui fixe les principes généraux relatifs aux droits de préemption.

personnes ou de certaines activités ou encore pour réaliser une plus-value immobilière en revendant l'immeuble préempté.

Cette extension des utilisations du DPU s'est accompagnée d'une multiplication des contentieux, qui tient en grande partie au mécanisme de fixation du prix de vente, qui n'est plus obligatoirement le prix du marché depuis 1985. Ce mécanisme, qui suppose une intervention du juge de l'expropriation si aucun accord n'est trouvé sur le prix, est perçu par les propriétaires comme opaque et arbitraire. Ceux-ci souhaitent donc éviter absolument la préemption de leur bien, y compris en utilisant les recours contentieux. Or les taux d'annulation des décisions de préemption sont particulièrement élevés, avoisinant les 40 % en première instance, alors que la moyenne est de 25 %. Les référés-suspension aboutissent, dans 46 % des cas, à une décision favorable au propriétaire.

## **2. Les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires, un outil en déclin**

Les zones d'aménagement différé ont été instituées en 1962 dans une logique d'accompagnement de la croissance urbaine. Elles permettent de préparer des opérations d'urbanisation à long terme en évitant qu'une spéculation foncière se développe dans les zones concernées. L'institution d'un périmètre provisoire complète ce dispositif en empêchant une augmentation du coût des terrains pendant la procédure de création d'une ZAD.

Les ZAD ne peuvent être créées que par l'État, pour une durée de 14 ans non renouvelable. Un périmètre provisoire peut être créé pour une durée de 2 ans. Les ZAD peuvent néanmoins être créées sur proposition d'une commune. Dans ce cas, ou si le projet a reçu un avis favorable de la commune, elles sont instituées par arrêté préfectoral. Si la commune a émis un avis défavorable, elles sont instituées par décret en Conseil d'État. Les périmètres provisoires sont créés par le préfet. Le titulaire du droit de préemption à l'intérieur d'une ZAD peut être une collectivité publique ou un établissement public.

Ces règles complexes de création et d'exercice du droit de préemption génèrent souvent une incertitude sur le titulaire exact du droit de préemption.

Par ailleurs, le dispositif des ZAD est en déclin depuis les années 90. Alors que les ZAD couvraient 450 000 hectares au début des années 70, elles ne couvraient plus que 38 500 hectares en 2007. Or la création de zones d'aménagement reste nécessaire, en particulier dans la perspective de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Il convient donc de rénover ce dispositif.

## **B. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES PAR L'ARTICLE 83**

La réforme proposée par le présent article a pour objet de limiter l'insécurité juridique pour les communes tout en assurant une meilleure protection

des particuliers, au regard des principes constitutionnels et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme<sup>(1)</sup>.

### **1. La clarification des différents droits de préemption (articles L. 211-1 à L. 211-11 nouveaux)**

Le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de l'urbanisme définit les différents droits de préemption et leurs modalités d'institution. Les dispositions proposées redéfinissent les différents droits de préemption de manière à distinguer plus clairement les finalités de ces outils.

En premier lieu, le droit de préemption urbain est recentré sur sa vocation première : son champ d'application est réduit aux seules zones urbaines ou à urbaniser.

En second lieu, il est créé un nouveau droit de préemption qui s'exerce à l'intérieur de périmètres de protection ou de périmètres de projets d'aménagement :

— la notion de périmètres de protection reprend les possibilités de préemption actuellement exercées dans le cadre du droit de préemption urbain mais qui ne portent pas nécessairement sur des zones urbaines ;

— les périmètres de projets d'aménagement se substituent aux zones d'aménagement différé. Ils ne seront plus obligatoirement créés par l'État, mais pourront être créés par l'État ou par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ces deux types de périmètres pourront être créés pour une durée de six ans, soit une durée plus courte que pour les ZAD. Néanmoins, ils pourront désormais être renouvelés. Une durée de dix ans était prévue initialement, mais la commission des Lois a préféré retenir une durée plus courte, conformément à l'avis du Conseil d'État, pour limiter l'atteinte portée au droit de propriété.

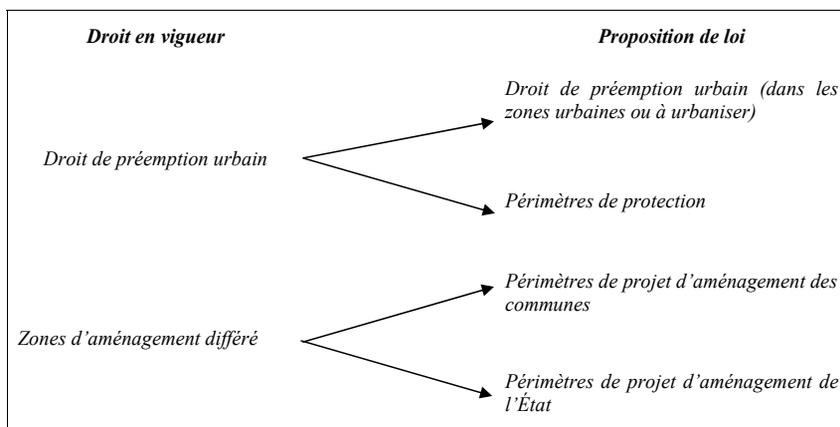
#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Selon les articles nouveaux L. 211-2, L. 211-3 et L. 211-5, les décisions instituant les périmètres pour l'exercice du droit de préemption en vue de réaliser des projets d'aménagement ou de créer des zones de protection, auraient une durée de validité de dix ans renouvelables. Une durée d'une telle longueur entre l'ouverture du droit de préemption et son exercice et, a fortiori, la réalisation éventuelle du projet d'aménagement pourrait donner lieu à contestation pour méconnaissance des stipulations de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme. La sécurité juridique serait mieux assurée en fixant la durée de validité du droit de préemption à cinq ans renouvelables. »*

---

(1) Le Conseil constitutionnel a considéré que le droit de préemption touche aux conditions d'exercice du droit de propriété (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000) et contrôle la proportionnalité des moyens au regard des objectifs visés. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a été amenée à condamner des États en raison des modalités du droit de préemption.

## LA REDÉFINITION DES DROITS DE PRÉEMPTION



### *a) Les droits de préemption communaux et intercommunaux*

- Le **droit de préemption urbain** est recentré par l'article L. 211-1 sur les zones urbaines ou les zones à urbaniser. Les exigences en matière de documents d'urbanisme sont simplifiées, la commune devant seulement disposer d'un plan local d'urbanisme ou d'un « *document d'urbanisme en tenant lieu* », ce qui permet de prendre en compte le cas des communes disposant seulement d'un plan d'occupation des sols, d'une carte communale ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Les compétences respectives des communes et des EPCI sont simplifiées, pour éviter les incertitudes sur le titulaire exact du droit de préemption entre la commune et l'EPCI. Dans l'état du droit, un EPCI compétent en matière d'urbanisme est automatiquement compétent pour instituer le DPU. Lorsque l'EPCI n'est pas compétent en la matière, le droit de préemption est institué par la commune, mais celle-ci peut néanmoins déléguer cette compétence à l'EPCI. Désormais le droit de préemption sera obligatoirement institué par la personne publique compétente en matière de plan local d'urbanisme.

- L'article L. 211-2 nouveau autorise les communes et EPCI à instaurer un droit de préemption au sein de « **périmètres de projet d'aménagement** » qui remplacent les ZAD créées par l'État sur demande de la commune ou de l'EPCI. Comme pour les ZAD, la délimitation de ces périmètres doit faire l'objet d'une décision motivée. La réduction de 14 à 6 ans de la durée du droit de préemption a pour but d'éviter que les biens préemptés ne restent inutilisés trop longtemps, ce qui supposerait que la préemption a porté une atteinte injustifiée aux droits des particuliers. En contrepartie, les périmètres pourront être renouvelés, ce qui introduira une souplesse supplémentaire.

- L'article L. 211-3 nouveau institue un droit de préemption spécifique dans les zones non urbaines actuellement couvertes par le DPU, c'est-à-dire les

périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques, les zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, les zones de mobilité d'un cours d'eau et les zones stratégiques pour la gestion de l'eau. Ces zones pourront ainsi faire l'objet de « **périmètres de protection** » délimités par la commune ou l'EPCI. À la différence du régime actuel, l'institution de ces périmètres nécessitera une décision motivée, par harmonisation avec les dispositions applicables aux périmètres de projet d'aménagement.

- L'article L. 211-4 nouveau reprend sans modification une disposition figurant à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, qui confie l'exercice du droit de préemption au préfet lorsque celui-ci se substitue à une commune en vue de la construction ou de l'acquisition de logements sociaux, après déclaration de carence de la commune.

#### *b) Les droits de préemption de l'État*

Les ZAD créées à l'initiative de l'État sont remplacées par les **périmètres de projet d'aménagement**. Comme pour les collectivités territoriales, ces périmètres sont créés par décision motivée et permettent d'exercer un droit de préemption pour une durée de six ans, qui est renouvelable.

Les articles L. 211-5 et L. 211-6 nouveaux détaillent la procédure de consultation de la commune ou de l'EPCI sur le territoire duquel se trouve le périmètre. Cette procédure s'apparente à celle de création d'une ZAD. Ainsi, en cas d'avis défavorable, le périmètre ne peut être délimité que par décret en Conseil d'État.

Toutefois, il est désormais prévu que l'absence d'avis émis dans un délai de trois mois vaut avis favorable. La règle inverse prévaut jusqu'à présent, puisque l'article R. 212-1 du code de l'urbanisme dispose qu'une ZAD ne peut être créée que par décret en Conseil d'État si la commune ou l'EPCI n'a pas rendu son avis dans un délai de deux mois.

L'article L. 211-7 nouveau permet au préfet de délimiter un **périmètre à titre provisoire**, sur le modèle des périmètres provisoires de ZAD. Il peut ainsi créer un tel périmètre dès la saisine de la commune ou de l'EPCI, pour une durée de deux ans. Cette durée est ensuite décomptée de la durée de dix ans du périmètre de projet d'aménagement.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a complété cet article par deux alinéas qui reprennent les dispositions du droit en vigueur selon lesquelles l'arrêté délimitant le périmètre provisoire devient caduc si le périmètre de projet d'aménagement n'a pas été créé dans un délai de deux ans. Les biens acquis mais non utilisés seront définitivement cédés au titulaire du droit de préemption s'ils sont situés à l'intérieur du périmètre définitif. En revanche, ils

seront rétrocédés à leur ancien propriétaire s'ils sont situés à l'extérieur du périmètre définitif ou si le périmètre provisoire est devenu caduc.

*c) Les dispositions communes aux divers droits de préemption*

• **L'article L. 211-8 nouveau** définit les conditions d'articulation entre les différents droits de préemption. Aujourd'hui, si une zone urbaine est comprise dans le périmètre d'une ZAD, c'est le droit de préemption de la ZAD qui s'applique, et non le DPU. La présente proposition de loi applique le même principe en prévoyant que le DPU n'est pas applicable dans les périmètres de projet d'aménagement et les périmètres de protection. En outre, elle confirme le principe de primauté du droit de préemption de l'État en indiquant que les droits de préemption communaux et intercommunaux ne s'appliquent pas dans les périmètres de préemption créés par l'État.

• **L'article L. 211-9 nouveau** modifie le **régime du droit de délaissement à l'intérieur des périmètres de protection et des périmètres de projet d'aménagement**, ainsi que des périmètres provisoires.

Dans l'état du droit, le propriétaire d'un bien situé dans un périmètre de préemption peut demander au titulaire du droit de préemption d'acquérir son bien. Les conséquences juridiques de cette demande diffèrent entre le droit de préemption urbain et les zones d'aménagement différé :

— si le bien est soumis au DPU, le refus d'acquérir de la personne publique permet au propriétaire de vendre librement son bien au prix qu'il a indiqué ;

— si le bien est inclus dans une ZAD ou un périmètre provisoire, le refus d'acquérir de la personne publique la prive pour l'avenir de son droit de préemption à l'égard du bien en question.

Le présent article supprime le droit de délaissement en matière de droit de préemption urbain. Cette faculté accordée au propriétaire apparaît moins justifiée dès lors que le propriétaire est assuré de pouvoir vendre son bien au prix du marché.

Dans sa rédaction initiale, le présent article alignait le régime du droit de délaissement dans les périmètres de protection ou les périmètres de projet d'aménagement sur les dispositions générales des articles L. 230-1 à L. 230-6 du code de l'urbanisme<sup>(1)</sup>. En application de ces dispositions, le propriétaire d'un bien situé à l'intérieur d'un de ces périmètres de préemption peut mettre en demeure le titulaire du droit de préemption d'acquérir son bien, au prix qu'il

---

(1) *Le régime prévu par ces articles s'applique aux droits de délaissement en matière d'emplacement réservés, de terrains compris dans une zone d'aménagement concerté ou encore de périmètres dans lesquels le plan local d'urbanisme interdit certaines constructions ou installations.*

indique <sup>(1)</sup>. La personne publique dispose d'un délai d'un an pour se prononcer sur cette demande. Si aucun accord amiable n'est trouvé pendant ce délai, le propriétaire ou la personne peut saisir le juge de l'expropriation qui prononce le transfert de propriété et fixe le prix. Contrairement aux règles applicables en matière de préemption, le prix de vente inclut une indemnité de réemploi qui compense les frais supportés par le propriétaire du fait de la vente. Ces nouvelles modalités de délaissement, très favorables aux propriétaires de biens, constituent la contrepartie de l'assouplissement du droit de préemption dans ces zones.

Comme ces nouvelles modalités de délaissement représentent un coût supplémentaire pour les personnes publiques titulaires de droits de préemption, la commission des Lois n'a pas souhaité les retenir pour des motifs constitutionnels. En effet, l'article 40 de la Constitution prévoit l'irrecevabilité de toute initiative parlementaire aggravant une charge publique.

En conséquence, le texte adopté par la commission prévoit des modalités de délaissement dans les périmètres de protection et de projet d'aménagement plus proches du droit en vigueur. Ainsi, la personne publique pourra toujours refuser d'acquérir le bien, ce qui aura pour effet de supprimer le droit de préemption sur le bien concerné pendant une durée de cinq ans. Aucune indemnité de réemploi ne sera due.

Par ailleurs, sur proposition de M. Lionel Tardy, la commission a complété l'article L. 211-9 par un alinéa prévoyant que le titulaire du droit de préemption ne peut être tenu d'acquitter des honoraires de négociation. Cette précision tend à mettre fin aux pratiques critiquables de certains intermédiaires de l'immobilier qui facturent des honoraires de négociation alors même qu'ils ont simplement envoyé une mise en demeure d'acquérir. Les honoraires de négociation doivent rémunérer le travail effectué pour mettre en relation le vendeur et l'acheteur, or la simple rédaction d'un courrier ne constitue pas un véritable travail d'intermédiation justifiant le versement d'honoraires.

- **L'article L. 211-10 nouveau** tire les conséquences de la possibilité de renouveler la durée de validité d'un périmètre de projet d'aménagement ou un périmètre de protection. Il précise ainsi que l'acte renouvelant le périmètre doit préciser les motifs d'intérêt général qui justifient cette prorogation. Si la personne titulaire du droit de préemption maintient les biens acquis en réserve foncière, elle devra donc le justifier.

- **L'article L. 211-11 nouveau**, qui renvoyait à un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités d'application du chapitre I<sup>er</sup>, a été supprimé par la Commission des Lois par coordination avec les dispositions de l'article 83 A nouveau.

---

(1) Si la personne publique décide d'acquérir le bien mais qu'aucun accord amiable n'est trouvé sur le prix, celui-ci est fixé par le juge de l'expropriation.

## **2. Les biens soumis au droit de préemption (articles L. 212-1 à L. 212-6 nouveaux)**

Le chapitre II énumère les biens soumis au droit de préemption, ainsi que les exceptions. Il harmonise les dispositions applicables aux différents droits de préemption institués par le chapitre I<sup>er</sup>. De ce fait, il étend le champ des biens soumis au droit de préemption urbain et met fin à la notion de droit de préemption urbain renforcé (DPUR).

L'**article L. 212-1 nouveau** reprend les trois catégories de cessions de biens soumises au droit de préemption :

- les cessions d'immeubles ou de parties d'immeubles, bâtis ou non bâtis ;
- les cessions de droits sociaux qui donnent vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ;
- les cessions de droits indivis sur un immeuble.

La commission des Lois, sur proposition de son rapporteur, a rétabli la mention des cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire, qui avait été placée par erreur au sein des biens non soumis au droit de préemption.

• Certaines exceptions à l'application du droit de préemption demeurent inchangées. Ainsi, l'**article L. 212-2 nouveau** énumère les immeubles qui ne sont pas soumis au droit de préemption. Cette liste reprend notamment les exceptions prévues par l'article L. 213-1 en vigueur :

- les immeubles construits ou acquis par les organismes d'habitation à loyer modéré (1<sup>o</sup>) ;
- les immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire (2<sup>o</sup>) ;
- les parts ou actions de sociétés coopératives de construction ou de sociétés constituées en vue de l'attribution d'immeubles aux associés par fractions divisées (3<sup>o</sup>) ;
- les immeubles cédés au locataire en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier (4<sup>o</sup>) ;
- les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquérir en application d'un droit de délaissement (5<sup>o</sup>) ;
- l'aliénation par l'État, ses établissements publics ou ses entreprises publiques de terrains pour réaliser des logements lorsque cette réalisation a un caractère d'intérêt national (10<sup>o</sup>) ;

— le transfert en pleine propriété d'immeubles de l'État à une société détenue par l'État chargée d'en assurer la valorisation (11°) ;

— les biens acquis par un établissement public foncier, un établissement public foncier local ou un établissement public d'aménagement qui agit sur demande expresse de la collectivité titulaire du droit de préemption urbain (12°).

L'article L. 212-2 nouveau reprend également les exceptions suivantes :

— les immeubles et droits immobiliers de l'État, de ses établissements publics et de ses entreprises publiques pour lesquels la commune ou l'EPCI dispose d'un droit de priorité (6°), comme le prévoit l'article L. 211-3 en vigueur pour le droit de préemption urbain ;

— les immeubles cédés au bénéficiaire d'une déclaration d'utilité publique (8°), comme le prévoit l'article L. 213-5 en vigueur ;

— lorsque le préfet a pris un arrêté constatant la carence d'une commune en matière de construction de logements sociaux, l'aliénation des immeubles destinés à la réalisation de logements sociaux (9°). Dans cette hypothèse, en effet, le droit de préemption est dévolu au préfet en application des dispositions de l'article L. 211-4 nouveau.

Le 7° ajoute une nouvelle exception : les immeubles et droits immobiliers cédés par l'État ou un de ses établissements publics à un établissement public de développement territorial.

• **L'article L. 212-3 nouveau** reprend les dispositions exceptant du droit de préemption les cessions de droits indivis consenties à l'un des co-indivisaires, ainsi que les aliénations d'immeubles ou de droits sociaux effectuées dans le cadre d'un plan de cession en cas de redressement ou de liquidation judiciaire. La commission des Lois y a ajouté les plans de cession effectués dans le cadre d'une procédure de sauvegarde, qui sont elles aussi exclues du droit de préemption par l'article L. 626-1 du code de commerce.

Cet article prévoyait également que les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire sont exclues du droit de préemption, alors que l'article L. 213-1 en vigueur les inclut explicitement. La commission des Lois est revenue au droit en vigueur sur ce point.

• **L'article L. 212-4 nouveau** reprend une disposition prévoyant qu'en cas d'annulation par la juridiction administrative d'une décision d'utilisation du droit de préemption, la personne publique ne peut plus exercer son droit de préemption à l'égard de ce bien pendant une durée d'un an à compter de la date à laquelle la décision juridictionnelle est devenue définitive.

• **L'article L. 212-5 nouveau** étend le droit de préemption à plusieurs catégories de biens aujourd'hui exclues du champ d'application du droit de préemption urbain.

Cet article inverse la logique actuelle de distinction du droit de préemption urbain et du droit de préemption urbain renforcé.

Dans l'état du droit, trois catégories de biens sont exclues du champ du DPU ordinaire par l'article L. 211-4 :

— l'aliénation des immeubles bâtis, pendant une période de dix ans à compter de leur achèvement ;

— l'aliénation de parts ou actions de sociétés coopératives de construction ou de sociétés constituées en vue de l'attribution d'immeubles aux associés par fractions divisées qui donnent vocation à l'attribution d'un local d'habitation ou d'un local professionnel ;

— l'aliénation de lots dans un bâtiment soumis au régime de la copropriété ;

— l'aliénation de lots à la suite du partage d'une société d'attribution ou dans un délai de dix ans à la date de publication du règlement de copropriété.

Toutefois, les communes peuvent décider d'instituer le droit de préemption urbain sur ce type de biens, sur tout ou partie du territoire soumis au DPU. L'institution de ce droit de préemption, appelé droit de préemption urbain renforcé, requiert une délibération motivée.

Désormais, ces catégories de biens seront en principe soumises au droit de préemption, sauf si le titulaire du droit de préemption en décide autrement et choisit de les exclure.

C'est le même principe que celui applicable à la vente des lots issus des lotissements et à la vente, par l'aménageur d'une zone d'aménagement concerté, des terrains compris dans cette zone. L'article L. 211-1 en vigueur permet au titulaire du droit de préemption de les exclure du champ du DPU. L'article L. 212-5 nouveau reprend cette possibilité en l'étendant à l'ensemble des droits de préemption.

• **L'article L. 212-6 nouveau**, qui renvoyait à un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités d'application du chapitre II, a été supprimé par la Commission des Lois par coordination avec les dispositions de l'article 83 A nouveau.

### 3. La procédure de préemption (articles L. 213-1 à L. 213-21 nouveaux)

Le chapitre III détaille la procédure d'exercice du droit de préemption commune au DPU, aux périmètres de protection et aux périmètres de projet d'aménagement.

#### *a) La déclaration d'intention d'aliéner*

- L'**article L. 213-1 nouveau** reprend l'obligation faite au propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption d'effectuer une déclaration préalable à la mairie avant d'aliéner son bien <sup>(1)</sup>. L'omission de cette formalité entraîne la nullité de l'aliénation du bien.

La déclaration est effectuée systématiquement en mairie et non auprès du titulaire du droit de préemption, qui serait difficile à identifier par les administrés. Le système du « guichet unique » en mairie est plus simple, la mairie se chargeant de la transmission de la déclaration au titulaire du droit de préemption. La commission des Lois, sur proposition de votre rapporteur, a précisé que cette transmission incombe au maire.

- L'**article L. 213-2 nouveau** précise que l'obligation de déclaration préalable s'impose également lorsque le bien n'est situé qu'en partie dans un périmètre de protection ou dans un périmètre de projet d'aménagement.

Depuis la loi dite « SRU » du 13 décembre 2000 <sup>(2)</sup>, le droit de préemption peut être exercé sur une partie seulement d'une unité foncière, lorsque seule cette partie relève d'un périmètre de préemption. Il en résulte logiquement que le propriétaire d'un terrain situé partiellement dans un tel périmètre est lui aussi soumis à l'obligation de déclaration préalable.

Cette obligation est désormais indiquée de manière explicite pour les propriétaires de biens situés dans un périmètre de protection ou un périmètre de projet d'aménagement.

En revanche, les zones soumises au DPU sont exclues de cette obligation de déclaration, par cohérence avec l'article L. 213-17 nouveau qui supprime la possibilité de préemption partielle dans ces zones.

- L'**article L. 213-3 nouveau** reprend la disposition de l'article L. 213-2 en vigueur selon laquelle l'action en nullité d'une aliénation engagée par le titulaire du droit de préemption se prescrit par cinq ans à compter de la publication de l'acte portant transfert de propriété.

- L'**article L. 213-4 nouveau** expose le contenu de la déclaration d'intention d'aliéner.

---

(1) Cette disposition figure à l'article L. 213-2 en vigueur.

(2) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Comme aujourd'hui, la déclaration devra comporter le prix et les conditions de l'aliénation projetée. Lorsque la vente est réalisée par adjudication, elle indiquera l'estimation du bien ou sa mise à prix. Lorsque le paiement du bien est effectué en nature, elle indiquera le prix estimé.

Par ailleurs, la déclaration devra désormais indiquer :

— les éléments permettant d'apprécier la consistance de l'immeuble. Il s'agit notamment de la superficie, du nombre et de la surface des bâtiments ou encore du nombre de pièces. Aujourd'hui, les titulaires du droit de préemption sont assez fréquemment mal informés des caractéristiques des biens qu'ils décident de préempter, notamment des défauts de ceux-ci. Cette information permettra qu'ils se décident en connaissance de cause ;

— les éléments permettant d'apprécier l'état de l'immeuble. Cette disposition a été ajoutée par la commission des Lois afin d'améliorer l'information apportée au titulaire du droit de préemption. L'état de l'immeuble constitue, en effet, un élément important pour prendre une décision d'achat. Les dispositions réglementaires pourront notamment prévoir la transmission de certains diagnostics remis à l'acquéreur ;

— les fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et les personnes bénéficiaires de servitudes. Dans l'état du droit, il est uniquement indiqué que le propriétaire doit « *faire connaître* » à la personne publique les locataires, preneurs et occupants de bonne foi du bien, dès lors que la personne publique lui a fait savoir qu'elle comptait utiliser son droit de préemption. Il est à la fois plus simple pour le propriétaire et plus avantageux pour la personne publique que cette information soit délivrée avec la déclaration d'intention d'aliéner.

• **L'article L. 213-5 nouveau** précise qu'en cas de location-accession, la déclaration d'intention d'aliéner doit précéder la signature du contrat. Il reprend ainsi, en la modifiant, la règle selon laquelle l'exercice du droit de préemption se fait avant la signature d'un contrat de location-accession, et non au moment où le locataire devient effectivement propriétaire du bien<sup>(1)</sup>. L'aliénation du bien est alors réputée avoir eu lieu au moment de la signature du contrat.

#### ***b) L'exercice ou la renonciation au droit de préemption***

##### • L'exercice du droit de préemption

**L'article L. 213-6 nouveau** dispose que le titulaire du droit de préemption, s'il envisage d'acquérir le bien, transmet une copie de la déclaration d'intention d'aliéner au responsable départemental des services fiscaux. Dans l'état du droit, il doit transmettre systématiquement les déclarations d'aliéner, alors même que l'évaluation du bien effectuée par le service des Domaines n'est

---

(1) Cette règle est énoncée à l'article L. 213-1 en vigueur.

utile que si la préemption est envisagée. La proposition de loi permet ainsi d'alléger les formalités à la charge des administrations.

L'**article L. 213-7 nouveau** définit les obligations de motivation de la décision de préemption.

L'article L. 210-1 en vigueur prévoyant que la décision doit seulement mentionner « *l'objet pour lequel ce droit est exercé* ». Cette exigence est source de nombreux contentieux, notamment lorsque le titulaire du droit de préemption ne peut pas se fonder sur un projet suffisamment abouti.

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait, de manière plus précise, que la décision d'utilisation du droit de préemption devait mentionner l'utilisation prévue du bien. Toutefois, ce type de motivation risque également de générer du contentieux si la personne publique a défini un projet d'aménagement mais n'a pas encore planifié l'utilisation exacte de chaque parcelle. Par exemple, une commune ayant engagé une opération de renouvellement urbain peut avoir défini les équipements qui figureront dans un quartier donné mais pas leur localisation exacte. Il peut donc être difficile d'indiquer l'utilisation du bien préempté. C'est pourquoi la commission des Lois lui a substitué la notion de « *nature du projet* ». Le titulaire du droit de préemption devra donc simplement indiquer quel est le motif d'intérêt général visé à l'article L. 210-1 qui fonde sa décision de préemption.

Par ailleurs, cet article prévoit que la décision précitée est notifiée au vendeur, ainsi qu'aux fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et aux personnes bénéficiaires de servitudes. Dans l'état du droit, il appartient au vendeur d'informer les locataires, les preneurs ou les occupants de bonne foi. Il paraît plus simple de les inclure dans la notification de la décision de la personne publique, d'autant plus qu'ils sont désormais mentionnés dans la déclaration d'intention d'aliéner.

Un amendement de votre rapporteur adopté par la commission des Lois prévoit, en outre, que la décision de préemption est publiée. Elle sera ainsi rendue opposable à l'ensemble des contribuables locaux, qui pourront former un recours dans le délai de droit commun de deux mois. À l'issue de ce délai, et en l'absence de recours, la sécurité juridique de la décision de préemption sera garantie. Lorsque l'acquéreur évincé est mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner, la décision de préemption lui sera notifiée, pour les mêmes raisons.

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« Une majorité des annulations contentieuses en matière de préemption étant imputables à des vices de légalité externe et, en particulier, à des erreurs dans la motivation des actes, il serait souhaitable de prévoir à l'article L. 213-7 nouveau que les décisions de préempter sont motivées, non pas par « l'utilisation prévue du bien », notion qui suscite nombre de contestations, mais par référence aux projets mentionnés dans les motifs de l'acte instituant ou renouvelant le périmètre d'exercice de ce droit ou bien en ne mentionnant que la nature du projet envisagé.*

*Il serait également prudent de prévoir, en complément des notifications des décisions de préemption organisées à l'article L. 213-7, les modalités de la publication de ces décisions, assortie de la mention des voies et délais de recours, pour éviter que les recours des tiers (acquéreur évincé non identifié, contribuables) ne restent indéfiniment ouverts. »*

- La renonciation à l'exercice du droit de préemption

L'**article L. 213-8 nouveau** reprend la règle énoncée à l'article L. 213-2 en vigueur, selon laquelle la personne publique est réputée avoir renoncé à l'exercice du droit de préemption si elle n'effectue aucune démarche pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner.

Dans ce cas, en application de l'**article L. 213-10 nouveau**, le propriétaire peut vendre son bien au prix indiqué dans sa déclaration d'intention d'aliéner. Ce prix peut être révisé pour tenir compte de l'évolution de l'indice du coût de la construction entre la date de la déclaration et la date de la vente.

Les règles relatives au prix de vente sont ainsi harmonisées par rapport à celles fixées par l'article L. 213-8 en vigueur. Dans l'état du droit, le propriétaire est tenu de respecter le prix indiqué dans la déclaration si la personne publique a renoncé à préempter sans qu'intervienne le juge de l'expropriation. En revanche, si le renoncement de la personne publique intervient après que le juge de l'expropriation a déterminé un prix, le propriétaire peut vendre son bien au prix fixé, éventuellement actualisé en fonction de l'évolution du coût de la construction, pendant une durée de cinq ans, sans que la personne publique puisse exercer de droit de préemption.

- L'**article L. 213-9 nouveau** reprend une disposition figurant à l'article L. 213-5 en vigueur prévoyant que, si la personne exerçant le droit de préemption a bénéficié d'une déclaration d'utilité publique, l'exercice du droit de préemption produit les mêmes effets que l'accord amiable en matière d'expropriation en ce qui concerne les droits réels et personnels.

- L'**article L. 213-11 nouveau** reprend la possibilité pour le titulaire du droit de préemption de déléguer ce droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Toutefois, la notion de délégation est remplacée par celle de « transfert », le bénéficiaire jouissant de toutes les prérogatives du titulaire du droit de préemption. Les biens préemptés par le bénéficiaire du transfert entrent donc directement dans le patrimoine de celui-ci.

Comme l'actuelle délégation, le transfert pourra porter sur tout ou partie des zones incluses dans un périmètre de préemption ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien particulier.

### ***c) Le prix d'acquisition dans le cadre du droit de préemption urbain***

L'**article L. 213-12 nouveau** définit un nouveau mécanisme de fixation du prix, applicable au seul droit de préemption urbain.

Dans l'état du droit, le mécanisme de fixation du prix d'acquisition est similaire pour le droit de préemption urbain et le droit de préemption exercé dans les zones d'aménagement différé. Si un accord amiable n'a pu être trouvé entre la personne publique et le propriétaire, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, selon une procédure définie à l'article L. 213-4.

L'article L. 213-12 nouveau améliore les garanties accordées au propriétaire en supprimant l'intervention du juge de l'expropriation. Si la personne publique souhaite préempter le bien, elle doit acquitter le prix mentionné dans la déclaration d'aliéner. Dans le cas où la vente a été opérée par adjudication, elle acquitte le prix de la dernière enchère ou de la surenchère.

La possibilité de préempter uniquement au prix proposé par le propriétaire devrait réduire sensiblement le nombre de contentieux liés à l'utilisation du droit de préemption urbain, dès lors que le propriétaire n'aura plus le sentiment d'être financièrement perdant si son bien est préempté plutôt que vendu à l'acquéreur de son choix. Sur ce point, la proposition de loi se rapproche de la législation antérieure à 1985, qui prévoyait que le droit de préemption urbain ne pouvait s'exercer qu'*« au prix du marché »*<sup>(1)</sup>.

### ***d) Les dispositions spécifiques au droit de préemption dans les périmètres de projet d'aménagement ou de protection***

• L'**article L. 213-13 nouveau** prévoit les règles applicables en cas de conflit entre le droit de préemption de la commune et celui de l'État.

Conformément au principe de primauté du droit de préemption de l'État sur celui des communes et EPCI énoncé à l'article L. 211-8 nouveau, il est prévu que, si l'État crée un périmètre de préemption qui englobe un bien pour lequel une déclaration d'intention d'aliéner a été transmise à la commune ou à l'EPCI moins de deux mois auparavant, le droit de préemption est exercé par l'État. Le maire doit alors transmettre la déclaration d'intention d'aliéner au préfet. Cette règle est la transposition aux nouveaux périmètres de préemption des dispositions de l'article L. 213-17 en vigueur en matière de ZAD.

Le délai pendant lequel l'État peut préempter le bien est de deux mois à compter de la publication de l'acte ayant créé le périmètre de préemption. Toutefois, le préfet doit en avoir informé le propriétaire avant l'expiration du délai de deux mois à compter de sa déclaration d'intention.

---

(1) Cette condition a été supprimée par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

- Les **articles L. 213-14, L. 213-15 et L. 213-18 nouveaux** détaillent les modalités de fixation du prix d'acquisition.

Ils reprennent le principe selon lequel le prix est fixé par accord amiable ou, à défaut, par le juge de l'expropriation, selon les règles prévues en matière d'expropriation, notamment par les articles L. 13-14 à L. 13-20 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La valeur du bien est estimée à la date de l'acte ayant délimité ou renouvelé le périmètre de préemption. Cette règle constitue tout d'abord une simplification par rapport aux dispositions de l'article L. 213-4 en vigueur, qui prévoit que la date de référence est la dernière approbation, révision ou modification du plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme et, en l'absence d'un tel document, un an avant la publication de l'acte ayant délimité une ZAD ou un périmètre provisoire. Par ailleurs, cette nouvelle règle permettra, dans de nombreux cas, d'actualiser la situation du bien.

La proposition de loi reprend également, sur proposition de votre rapporteur, le principe selon lequel les transformations et améliorations apportées par le propriétaire après la date de référence sont prises en compte pour le calcul du prix. En matière d'expropriation, les modifications intervenues après la déclaration d'enquête publique sont présumées avoir été faites dans le seul but d'obtenir une indemnité plus élevée et ne donnent donc pas lieu à indemnité. Le législateur avait prévu une dérogation à ce principe en matière de préemption, en indiquant que les modifications ne sont pas présumées revêtir un caractère spéculatif. Dans sa rédaction originale, la proposition de loi ne reprenait pas cette disposition ; il appartenait donc au propriétaire d'apporter la preuve que ses travaux n'avaient pas de but spéculatif. Le texte adopté par la commission revient au droit en vigueur.

Le propriétaire du bien ne perçoit aucune indemnité, notamment d'indemnité de réemploi, à la différence des dispositions prévues en matière de droit de délaissement.

L'article L. 213-8 reprend les règles actuelles de fixation du prix pour les ventes par adjudication<sup>(1)</sup>. Dans ce cas, la personne publique se substitue à l'adjudicataire et acquitte le prix de la dernière enchère. Cette disposition ne s'applique pas aux ventes mettant fin à une indivision créée volontairement, sauf lorsque celles-ci résultent d'une donation-partage.

- L'**article L. 213-16 nouveau** reprend la disposition permettant au propriétaire du bien de retirer son offre et à la personne publique de retirer sa décision d'acquiescer si le prix fixé par le juge ne leur convient pas. Leur silence pendant un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision juridictionnelle est devenue définitive vaut acceptation du prix fixé<sup>(2)</sup>.

---

(1) Ces règles figurent à l'article L. 213-1 en vigueur.

(2) Cette disposition figure à l'article L. 213-7 en vigueur.

• **L'article L. 213-17 nouveau** prévoit le cas dans lequel le bien n'est situé que partiellement dans un périmètre de préemption, en reprenant les dispositions figurant à l'article L. 213-2-1 en vigueur.

La personne publique peut décider d'exercer son droit de préemption uniquement sur la fraction du bien qui se trouve à l'intérieur du périmètre, sous réserve que la réalisation d'un projet d'aménagement le justifie. Le présent article étend cette possibilité à la réalisation d'un projet de construction.

Deux garanties sont prévues pour compenser les inconvénients de cette décision pour le propriétaire. Ce dernier peut exiger que la personne publique acquière la totalité du bien. À défaut, le prix d'acquisition sera majoré pour compenser la dépréciation du bien subie du fait de la partition.

À la différence du droit en vigueur, la possibilité de préemption partielle ne sera plus applicable dans le cadre du DPU, mais réservée aux seuls périmètres de projet d'aménagement et périmètres de protection.

#### *e) Le paiement du prix et le transfert de propriété*

Les **articles L. 213-19 à L. 213-21 nouveaux** définissent les modalités de paiement du prix et de transfert de propriété du bien, en supprimant toutes les mentions redondantes avec le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article L. 213-19 nouveau indique que le transfert de propriété intervient à la date à laquelle sont intervenus le paiement et l'acte authentique, ce qui renforce la sécurité juridique de la préemption. Dans l'état du droit, la date de transfert est celle de l'acte notarié ou de l'acte authentique, sans nécessairement que le prix ait été réglé. En conséquence, l'article L. 213-14 prévoit une rétrocession du bien à son propriétaire initial lorsque le prix n'a pas été réglé dans les délais impartis par la loi. Ce cas de figure n'est pas exceptionnel car des communes peuvent être amenées à préempter de manière hâtive, pour ne pas laisser passer leur délai de décision de deux mois, sans avoir réellement l'intention d'acquérir le bien. Le système de rétrocession est particulièrement défavorable au propriétaire du bien, qui n'a droit à aucun dédommagement pour le préjudice subi.

Désormais, le transfert de propriété ne pourra plus être opéré si le paiement n'a pas été effectué. En contrepartie, l'obligation pour le titulaire du droit de préemption de consigner une somme égale à 15 % de l'évaluation faite par le service des domaines, en cas de saisine du juge de l'expropriation, est supprimée <sup>(1)</sup>.

L'article L. 213-20 nouveau reprend le délai de six mois imparti à l'acquéreur pour effectuer le paiement à compter de la date à laquelle le prix de vente a été fixé. Selon les cas, cette date est celle de la notification au propriétaire

---

(1) Cette obligation est prévue par l'article L. 213-4-1 en vigueur.

de l'intention de préempter son bien au prix proposé, de l'adjudication du bien ou de la décision juridictionnelle fixant le prix.

Enfin, l'article L. 213-21 prévoit les conséquences d'une absence de paiement du prix dans le délai imparti. Compte tenu des nouvelles dispositions proposées pour le transfert de propriété, l'absence de paiement du prix ne conduira plus à une rétrocession du bien puisque le transfert de propriété n'aura pas été effectué. La vente sera simplement annulée, si le vendeur le demande, et le bien pourra ensuite être aliéné librement.

#### **4. L'utilisation des biens préemptés (articles L. 213-22 à L. 213-28 nouveaux)**

Dans l'état du droit, les biens préemptés doivent être utilisés pour réaliser, dans l'intérêt général, des actions ou des opérations d'aménagement visant un des objectifs énumérés par la loi.

L'article L. 213-11 en vigueur fixe des règles strictes sur l'utilisation des biens préemptés. Si la personne publique décide d'utiliser le bien à d'autres fins que celles précédemment évoquées ou de le vendre à une personne privée, une délibération motivée de l'organe délibérant est exigée. En outre, si cette décision intervient moins de cinq ans après la préemption, le propriétaire précédent ou les ayants cause doivent en être informés et se voir proposer l'acquisition du bien en priorité.

L'article L. 213-22 nouveau précise que les biens préemptés peuvent être utilisés ou aliénés en vue d'un usage d'intérêt général différent de celui mentionné dans la décision de préemption. Cette disposition est liée à la précision, à l'article L. 213-7 nouveau, selon laquelle la décision d'utilisation du droit de préemption doit mentionner l'utilisation prévue du bien. Cette motivation de la décision ne doit pas aboutir à paralyser l'action de la personne publique dans le cas où l'opération initialement envisagée ne pourrait pas être réalisée.

Cet article consacre ainsi la jurisprudence administrative comme judiciaire considère qu'un bien préempté peut être utilisé à d'autres fins que celle mentionnée dans la décision de préemption, si la nouvelle finalité fait partie des objectifs légaux du droit de préemption <sup>(1)</sup>.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a précisé que le nouvel usage du bien doit relever des objectifs légaux du droit de préemption, pour éviter tout détournement de la procédure de préemption ;

Les articles L. 213-33 et L. 213-34 nouveaux reprennent les dispositions relatives aux locataires, preneurs et occupants de bonne foi des locaux préemptés fixées par l'article L. 213-10 en vigueur. Les occupants ne peuvent s'opposer à

---

(1) CE, 14 janvier 1998, M. et Mme Vaniscotte (n° 160378) ; Cass. 1<sup>ère</sup> civ, 1<sup>er</sup> décembre 2004, Huido c/ commune de Jouars-Pontchartrain.

l'exécution de travaux ou à la démolition des locaux et peuvent être tenus d'évacuer ceux-ci, le propriétaire étant alors tenu de mettre en place les mesures de protection prévues par les articles L. 314-1 et suivants, notamment leur relogement en cas d'éviction.

Contrairement aux dispositions de droit commun, les occupants peuvent à tout moment quitter les lieux et résilier le bail, sans que le propriétaire ne puisse s'y opposer, leur réclamer une indemnité ou refuser de leur verser les indemnités auxquelles ils ont droit.

L'**article L. 213-25 nouveau** modifie les règles applicables en cas de vente d'un bien préempté à une personne privée autre que le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou qu'une société d'habitations à loyer modéré. L'acte de vente ou le bail devront comprendre des stipulations assurant que l'usage du bien relève des objectifs légaux du droit de préemption. À l'initiative de votre rapporteur, le texte adopté par la commission rétablit l'exigence d'une délibération motivée du conseil municipal.

L'**article L. 213-26 nouveau** reprend l'obligation pour la personne publique de tenir un registre, ouvert au public, retraçant toutes les acquisitions réalisées au moyen du droit de préemption et l'utilisation effective des biens acquis.

Les **articles L. 213-27 et L. 213-28 nouveaux** reprennent les dispositions relatives aux droits des tiers. Si la personne publique ne peut plus affecter un bien acquis moins de cinq ans auparavant à un usage conforme aux objectifs légaux du droit de préemption, elle doit en informer l'ancien propriétaire ou ses ayants droit, ainsi que la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien. Le propriétaire peut faire valoir son droit de rétrocession dans un délai de trois mois. S'il y renonce, l'acquéreur potentiel peut l'exercer dans le même délai. Les modalités de fixation du prix, de paiement du prix et de transfert de propriété dans le cadre d'une rétrocession sont les mêmes qu'en matière de préemption.

Le renvoi à un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités d'application du chapitre III a été supprimé par la Commission des Lois par coordination avec les dispositions de l'article 83 A nouveau.

## **5. Les conséquences de l'annulation de la décision de préemption (articles L. 213-29 et L. 213-30 nouveaux)**

Suivant l'avis du Conseil d'État, la commission des Lois a simplifié les procédures contentieuses en matière d'annulation d'une décision de préemption, sur proposition de votre rapporteur.

Dans l'état du droit, la dualité de juridictions est une source de complexité pour les justiciables. En effet, si seul le juge administratif peut annuler la décision d'une personne publique de préempter un bien, seul le juge judiciaire peut prononcer la nullité de la vente, qui emporte des conséquences sur le droit de

propriété. Concrètement, si une décision de préemption est annulée par le juge administratif, il est nécessaire de saisir le juge judiciaire d'une action en nullité du contrat de vente. Or la nullité pure et simple du contrat de vente peut être source de problèmes, par exemple si l'ancien propriétaire a disparu ou est insolvable. Par ailleurs, si l'ancien propriétaire veut que son préjudice dû à la faute de la personne publique soit indemnisé, il doit engager une action en responsabilité devant le juge administratif.

Afin de simplifier les procédures et de renforcer la sécurité juridique des biens préemptés, l'**article L. 213-29 nouveau** prévoit qu'en cas d'annulation de la décision de préemption, le titulaire du droit de préemption doit proposer la rétrocession du bien à l'ancien propriétaire. Le prix demandé à ce dernier ne pourra être plus élevé que le prix acquitté par le titulaire du droit de préemption pour acquérir le bien. Il pourra être fixé à un niveau inférieur pour compenser le préjudice subi par l'ancien propriétaire. Le juge de l'expropriation ne serait saisi qu'en cas de désaccord sur le prix.

Si l'ancien propriétaire ou ses ayants droit refusent la rétrocession, le bien reste la propriété de l'acquéreur. Le défaut de réponse dans un délai de trois mois est considéré comme une renonciation à la rétrocession.

L'**article L. 213-30 nouveau** garantit la possibilité d'indemnisation des propriétaires qui ne souhaitent pas la rétrocession de leur bien. L'ancien propriétaire ou ses ayants droit conservent la possibilité d'une action en dommages-intérêts devant le juge judiciaire. Celle-ci se prescrit par cinq ans, conformément aux règles en vigueur en cas de rétrocession pour non-utilisation du bien.

Cet article reprend également la règle actuelle de prescription des actions en dommages-intérêts engagées lorsque le titulaire du droit de préemption ne peut plus affecter le bien préempté à un usage relevant des objectifs légaux du droit de préemption. Comme l'article L. 213-12 en vigueur, l'article L. 213-30 nouveau indique que cette action se prescrit par cinq ans à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien dans le registre d'utilisation des biens préemptés.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 426 de M. François Brottes, tendant à supprimer l'article 83.*

**M. Philippe Vuilque.** Il s'agit de supprimer l'article 83 pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 314 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement tend à ramener de dix à cinq ans la durée de validité des périmètres de protection et des périmètres de projet d'aménagement. Certains considèrent que cette durée pourrait être parfois trop courte, mais nous avons tout de même suivi l'avis du Conseil d'État.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Cette limitation temporelle est la contrepartie de la violence faite au droit de propriété par le droit de préemption, et elle permettra à la collectivité de reconsidérer certains projets.

**M. le rapporteur.** Je précise que cette durée de cinq ans sera reconductible sur décision motivée.

**M. le secrétaire d'État.** J'avoue que je suis assez partagé, et je m'en remettrai donc à la sagesse de la Commission. Une durée de cinq ans pourrait être un peu courte pour certains projets, notamment les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou encore les éco-quartiers et les éco-cités, que le Gouvernement entend développer. L'opération Euroméditerranée, par exemple, a une durée de vie bien plus longue. Un renouvellement sera possible, mais il faudra revoir le prix, ce qui risque de faire perdre le bénéfice de la lutte contre la spéculation foncière, fréquente dans ce type d'opération. D'un autre côté, on peut penser, comme le Conseil d'État, qu'une durée de dix ans pourrait être trop longue.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Pourquoi ne pas prévoir une durée de six ans, identique à celle des mandats municipaux ? Cela permettrait de rouvrir systématiquement les dossiers.

**M. le secrétaire d'État.** La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'on ne pouvait pas aller au-delà de sept ans.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** C'est que l'atteinte au droit de propriété est très lourde ! La collectivité a, pour ainsi dire, tous les pouvoirs.

**M. le rapporteur.** J'accepte bien volontiers de rectifier l'amendement en remplaçant le mot « cinq » par le mot « six ».

*La Commission adopte l'amendement CL 314 ainsi rectifié.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL 315 et CL 316 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite les amendements CL 317 et CL 318 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je propose de rectifier ces amendements de coordination relatifs à la durée de validité des périmètres institués, laquelle serait donc ramenée, non plus de dix à cinq ans, mais de dix à six ans.

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 317 et CL 318 ainsi rectifiés.*

*La Commission en vient à l'amendement CL 319 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de rectifier une erreur matérielle.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement CL 320 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à rétablir une disposition frappant de caducité le périmètre provisoire d'un projet d'aménagement dans l'hypothèse où un périmètre définitif n'aurait pas été adopté dans un délai de deux ans.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 321 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Les dispositions qui nous sont proposées étant plus coûteuses que le droit en vigueur, cet amendement tend à en revenir à la règle aujourd'hui applicable en matière de droit de délaissement dans le cadre des périmètres de protection et des périmètres de projet d'aménagement. Le risque est, en effet, que le droit de délaissement ne disparaisse si l'article 40 de la Constitution était opposé au texte.

**M. le secrétaire d'État.** Le Gouvernement a une préférence pour la rédaction actuelle du texte, mais elle pourrait effectivement se heurter à un problème. Nous déposerons, par la suite, un amendement tendant à rétablir ce qui vous était initialement proposé.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 132 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Nous proposons de reprendre une disposition adoptée à l'unanimité par notre Assemblée à l'occasion de la loi pour le logement et pour la lutte contre l'exclusion de février dernier, mais supprimée sans la moindre explication par la commission mixte paritaire.

Il s'agit de mettre fin aux abus scandaleux de certaines agences immobilières qui repèrent les biens situés dans les zones de préemption et cherchent ensuite à convaincre leurs propriétaires de s'en défaire. Elles encaissent alors des honoraires de négociation, alors qu'elles se sont contentées d'envoyer une lettre recommandée à la collectivité qui a défini le périmètre de préemption. Il convient d'interdire ces pratiques qui occasionnent des surcoûts inacceptables pour les collectivités.

**M. Philippe Vuilque.** Nous approuvons entièrement cet amendement de bon sens qui permettra d'éviter bien des spéculations.

**M. le rapporteur.** Avis favorable sous réserve d'une rectification : s'il est normal d'interdire le versement d'honoraires de négociation dans le cadre du droit de délaissement, car il n'y a pas eu de véritable travail de la part des agences, ce n'est pas le cas pour l'exercice normal du droit de préemption. Un acheteur a bel et bien été trouvé par un intermédiaire avant que la collectivité n'exerce son droit de substitution.

Je propose donc de rédiger ainsi l'amendement : « *Les honoraires de négociation ne sont pas dus par le titulaire du droit de préemption* ».

**M. le secrétaire d'État.** Je suis d'accord avec M. Tardy en ce qui concerne le droit de délaissement avec le rapporteur en ce qui concerne le droit de préemption. Lorsqu'il y a un travail réalisé par une agence immobilière, pourquoi exclure le versement d'honoraires par les communes, comme tout acquéreur le fait ? Il pourrait y avoir un problème constitutionnel : quand un travail est effectué, il est normal de le payer.

**M. Lionel Tardy.** J'accepte la rectification proposée par le rapporteur.

**M. Jean-Michel Clément.** Cette rectification aurait pour effet de supprimer la référence au délégataire du droit de préemption. Or, il arrive que les petites communes disposant de peu de moyens délèguent aux organismes HLM leur droit de préemption prévu par le code de l'urbanisme. Ne restreignons pas le champ d'application de l'amendement !

**M. le rapporteur.** Aux termes de l'alinéa 70, « *le titulaire du droit de préemption peut transférer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public* ». Il n'y a plus de délégation, mais un simple transfert du droit.

**M. Jean-Michel Clément.** Très bien. Mais cela démontre, une fois de plus, que ce texte ne se contente pas de simplifier le droit en vigueur : il le réécrit.

**M. le rapporteur.** Pas du tout, c'est une clarification. La notion de transfert est juridiquement plus claire que celle de délégation, ce qui permettra d'éviter certains abus. La personne à laquelle les droits sont transférés les exerce pleinement.

*La Commission adopte l'amendement CL 132 ainsi rectifié.*

*Puis elle adopte successivement les amendements CL 322, CL 323 et CL 324 du rapporteur, les deux premiers étant rédactionnels et le troisième de coordination.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CL 325 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de rectifier une erreur matérielle.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL 326 et CL 327 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CL 328 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement rappelle que les cessions effectuées dans le cadre d'un plan de sauvegarde ne sont pas soumises au droit de préemption, comme le précise l'article L. 626-1 du code de commerce. Cette mention est cohérente avec l'exclusion des cessions effectuées dans le cadre d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte successivement les amendements CL 329, CL 330 et CL 331 du rapporteur, les deux premiers étant de coordination et le troisième rédactionnel.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CL 332 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement imposera à la commune destinataire de la déclaration d'intention d'aliéner de transmettre cette déclaration au titulaire du droit de préemption. La mairie fera office de guichet unique pour le dépôt de la déclaration d'intention d'aliéner.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 333 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Nous souhaitons que la déclaration d'intention d'aliéner remise par le propriétaire mentionne l'état du bien, car c'est un élément important pour la prise de décision du titulaire du droit de préemption.

**M. Dominique Perben.** Pouvez-vous nous dire à quoi correspond exactement cette référence à « l'état du bien » ?

**M. le rapporteur.** Il s'agit de savoir s'il est habitable, s'il menace de s'effondrer, ou encore s'il respecte un certain nombre de normes, notamment en ce qui concerne la présence de plomb ou d'amiante. Il importe que l'acheteur sache ce qu'il achète avant de se décider.

**M. Jean-Michel Clément.** Il existe déjà un certain nombre d'obligations à remplir en cas d'aliénation d'un bien. Si vous ajoutez une condition supplémentaire, relative à l'état du bien, il faudrait préciser clairement de quoi il s'agit.

**M. le secrétaire d'État.** L'acte de vente donne dès maintenant lieu à plusieurs obligations de déclaration concernant l'état du bien. Désormais, ce sera également le cas pour la DIA, qui intervient plus tôt. La liste précise de ces obligations sera définie par décret.

**M. Dominique Perben.** Combien cela coûtera-t-il ? S'il en résulte une dépense supplémentaire pour le vendeur, cela contribuera à figer la situation, ce qui ne me paraît pas très opportun.

**M. le secrétaire d'État.** Les déclarations en cause sont déjà obligatoires. Par conséquent, cet amendement ne changera rien à la situation du vendeur. Les démarches auront simplement lieu plus tôt.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Je ne vois pas d'objection à ce que l'on décale dans le temps les déclarations qui doivent être réalisées à l'occasion des actes de vente, mais à condition de ne pas les alourdir à l'excès. Je rappelle, en outre, que certaines attestations, notamment celles qui concernent la présence de termites et d'amiante, ne sont valables pour une durée limitée. Si la vente n'a pas lieu dans ce délai, il faudra donc tout recommencer de zéro.

**M. le rapporteur.** Nous nous sommes placés du point de vue des collectivités territoriales, qui ont intérêt à ce que ces informations soient connues au moment de la DIA. D'où l'anticipation que nous proposons.

**M. le secrétaire d'État.** Lorsqu'il y a une DIA, il y a déjà une promesse de vente. Par conséquent, toutes les obligations de déclaration en cause doivent avoir été remplies. Cet amendement a pour seul but de transmettre ces informations aux collectivités locales pour qu'elles puissent se décider en connaissance de cause. Nous lutterons ainsi contre certaines DIA trompeuses.

**M. Philippe Vuilque.** Il reste que la notion d'« état du bien » est assez floue. Il y a là un problème de rédaction.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le décret devra se contenter de reprendre les obligations déjà en vigueur et il faudra qu'il se limite à une anticipation.

Pour ma part, je ne vois pas pourquoi un acheteur public devrait être moins bien traité qu'un acheteur privé. Je ne serais pas choqué qu'une commune dispose des mêmes informations qu'un particulier lorsqu'il achète un bien. Cela pourrait dissuader des DIA un peu « légères ».

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Il en coûtera tout au plus 1 000 euros, ce qui ne dissuadera personne.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** C'est à voir : 1 000 euros, ce n'est pas le prix d'un timbre-poste !

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 334 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à ce que la DIA mentionne le nom de l'acquéreur potentiel du bien. Cette information permettra au titulaire du droit de préemption de notifier sa décision de préempter le bien à l'acquéreur potentiel, ce qui améliorera la sécurité juridique de l'opération.

**M. le secrétaire d'État.** Je demanderai au rapporteur de retirer son amendement, à défaut de quoi je serai obligé d'émettre un avis défavorable. La levée de l'anonymat risque de conduire à un détournement de la procédure de préemption pour écarter certaines catégories.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Vous pensez à *McDonald's*, par exemple ?

**M. le secrétaire d'État.** Oui, ou à des personnes ayant certaines origines. Des communes utilisent déjà le droit de préemption pour écarter certains acquéreurs. Ne leur facilitons pas la tâche !

**M. Alain Vidalies.** Je suis tout à fait d'accord sur le fond, mais cette disposition présente malheureusement peu d'intérêt sur le plan pratique. Il y a également un risque pour les collectivités territoriales : on pourra contester la décision au motif qu'elle aura été prise en considération de l'identité de l'intéressé, que ce soit pour les motifs évoqués par le secrétaire d'État ou pour d'autres raisons, comme les contentieux antérieurs. Mieux vaudrait s'abstenir.

**M. André Vallini.** Les craintes du secrétaire d'État me semblent fondées, comme l'ont récemment démontré deux affaires qui ont défrayé la chronique judiciaire et politique dans le Nord de l'Isère.

**M. le rapporteur.** En l'état actuel du droit, on ne peut pas éviter ce type de problème.

Le Conseil d'État a indiqué qu'il serait prudent de prévoir, outre la notification des décisions de préemption, les modalités de publication de ces décisions, accompagnées de la mention des voies et des délais de recours pour éviter que les recours des tiers – acquéreurs évincés non identifiés ou contribuables – ne restent indéfiniment ouverts.

Cet amendement a pour seul but de consolider juridiquement le dispositif : le nom de la personne qui a l'intention d'acquérir sera connu et il sera possible de lui notifier tous les actes de la procédure. Cela étant, je n'en fais pas une question de principe, et je m'en remets à la sagesse de la Commission.

**M. le secrétaire d'État.** Je ne vois pas d'objection à ce qu'il y ait une publication de la décision une fois qu'elle aura été prise, comme le préconise le Conseil d'État. La notification du nom de l'acquéreur potentiel risque, en revanche, d'influer sur la décision de la municipalité.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Il est sans cesse question de transparence des actes publics. Pourquoi s'en dispenser dans ce cas ?

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CL 335 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à améliorer la sécurité juridique des décisions de préemption en modifiant leur motivation et les obligations de notification.

D'une part, il prévoit que la décision de préemption se réfère à la nature du projet plutôt qu'à l'utilisation prévue du bien. La personne publique titulaire du droit de préemption peut en effet avoir défini un projet sans avoir encore déterminé l'utilisation précise de chaque terrain ou bâtiment.

D'autre part, il prévoit que la décision de préemption doit être publiée et notifiée à l'acquéreur évincé.

**M. Jean-Michel Clément.** Je suis toujours circonspect lorsque j'entends parler du renforcement de la motivation d'une décision : on risque ainsi de multiplier les sources de contentieux et de ralentir les procédures. On le voit dans d'autres domaines : lorsqu'une décision n'est pas motivée de façon assez précise, elle peut être contestée.

**M. Alain Vidalies.** Si j'ai bien compris, monsieur le rapporteur, vous créez une obligation supplémentaire : il faudra désormais publier la décision aux hypothèques. Dans ce cas, peut-on encore parler de « simplification » ?

**M. le rapporteur.** La publication nous paraît importante pour des raisons de transparence, afin que la décision soit connue de tous. En outre, elle offre une meilleure sécurité juridique, dans la mesure où elle marque le début du délai de recours pour les tiers – et donc sa fin. Une fois ce délai échu, la décision prise par la collectivité sera beaucoup plus solide.

**M. le secrétaire d'État.** Je partage l'avis du rapporteur, mais la rédaction de l'amendement pose un problème. Celui-ci prévoit que la décision du titulaire du droit de préemption est notifiée « *au vendeur et à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien* ». Encore faut-il que l'on connaisse l'acquéreur en question, ce qui n'est pas forcément le cas, dès lors que vous n'avez pas adopté l'amendement précédent.

**M. le rapporteur.** Je propose de rectifier l'amendement en précisant que la décision est « *notifiée au vendeur et, le cas échéant, à la personne...* ».

**M. Dominique Perben.** En dehors de la personne qui avait l'intention d'acheter le bien, qui peut introduire un recours ?

**M. le rapporteur.** Tout contribuable local le peut.

**M. le secrétaire d'État.** Le Conseil d'État vient de l'affirmer dans une décision.

**M. Alain Vidalies.** Qu'est-ce qui vous fait croire que la publication entraînera une limitation des recours ?

**M. le rapporteur.** Si la décision est publiée, le délai de deux mois pendant lequel elle peut être contestée court à partir d'une date certaine. Lorsqu'il est échu, la décision devient définitive.

Je rappelle que la proposition de loi dont nous discutons a pour but de simplifier et de clarifier le droit, mais aussi d'améliorer la sécurité juridique.

**M. Philippe Vuilque.** ...et de modifier le droit !

**M. le rapporteur.** À la marge, sans doute. Mais le principe même d'une loi n'est-il pas de modifier le droit ?

*La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.*

*Elle adopte ensuite successivement deux amendements rédactionnels du rapporteur, CL 336 et CL 337.*

*Puis elle examine l'amendement CL 338 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement rétablit la règle selon laquelle les améliorations du bien intervenues après l'institution du périmètre de préemption doivent être prises en compte pour déterminer le prix d'acquisition, sauf si elles revêtent un caractère purement spéculatif, c'est-à-dire si elles ont pour seul objet d'augmenter le prix du bien et de mettre ainsi la collectivité dans l'obligation de payer un prix plus élevé.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite un amendement de précision du rapporteur, CL 339.*

*Elle adopte successivement cinq amendements du même auteur, CL 340 à CL 344, les quatre premiers étant rédactionnels, et le dernier de précision.*

*La Commission en vient à l'amendement CL 345 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement rétablit la disposition selon laquelle la vente ou la location d'un bien préempté à une personne morale de droit privé autre que le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou qu'une société d'HLM doit faire l'objet d'une délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité territoriale.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte successivement deux amendements du rapporteur, CL 346, rédactionnel, et CL 347, de précision.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 350 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de simplifier la rétrocession du bien au propriétaire en cas d'annulation de la décision de préemption par le juge administratif. Aujourd'hui, une telle décision n'a pas de conséquence directe sur la vente : seul le juge judiciaire peut prononcer la nullité du contrat de vente, ce qui peut poser des problèmes, notamment lorsque le propriétaire a disparu ou qu'il ne souhaite pas reprendre son bien. Avec cet amendement, nous prévoyons que la rétrocession soit systématiquement prononcée en cas d'annulation contentieuse, selon des modalités proches de la rétrocession de droit commun. Le prix est le même que le prix de cession, mais il peut aussi être inférieur pour compenser le préjudice subi par l'ancien propriétaire. Le juge n'est saisi qu'en cas de désaccord sur le prix. Si l'ancien propriétaire ou ses ayants droit refusent la rétrocession, le bien reste la propriété de la personne publique.

L'amendement va dans le sens de la simplification dans la mesure où il permettra d'éviter une procédure devant le tribunal de grande instance pour régler la question de la propriété.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 83 ainsi modifié.*

#### *Article 83 bis (nouveau)*

(art. L. 142-7, L. 143-1, L. 214-1, L. 214-3, L. 240-1, L. 311-3 et L. 314-4 du code de l'urbanisme, art. L. 616 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 541-29 du code de l'environnement, art. L. 12-2 et L. 24-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales, art. 1594-0 G du code général des impôts, art. 109-1 du code minier, art. L. 1321-2 du code de la santé publique, art. 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975, art. 21 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, art. 10 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, art. 9 de la loi n° 96-241 du 26 mars 1996, art. 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, art. L. 711-4 du code de commerce, art. L. 1112-4, L. 1112-5 et L. 1112-6 du code général de la propriété des personnes publiques)

#### **Correction des références au droit de préemption**

Par coordination avec les modifications effectuées à l'article 83, le présent article corrige les renvois à des articles du code de l'urbanisme relatifs au droit de préemption et remplace les références aux zones d'aménagement différé par des références aux périmètres de projet d'aménagement.

Les 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> du **paragraphe I** corrigent les renvois aux chapitres I<sup>er</sup>, II et III du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de l'urbanisme au sein de ce code, pour tenir compte de la réécriture complète de ces trois chapitres par l'article 83. Le 2<sup>o</sup> remplace une référence aux zones d'aménagement différé par une référence aux

périmètres de projet d'aménagement et complète la liste des droits de préemption par une référence aux périmètres de protection.

Le **paragraphe II** remplace une référence à la délégation du droit de préemption par une référence au transfert du droit de préemption, par cohérence avec les dispositions de l'article L. 213-11 nouveau du code de l'urbanisme.

Les **paragraphes III et IV** corrigent les renvois aux articles du code de l'urbanisme relatifs au droit de préemption urbain, à l'exercice du droit de préemption après une déclaration d'utilité publique et à la mise en demeure d'acquiescer.

Le **paragraphe V** supprime une référence au droit de préemption urbain renforcé.

Le **paragraphe VI** corrige les références aux divers droits de préemption et au droit de délaissement.

Le **paragraphe VII** dresse la liste des personnes auxquelles le droit de préemption dans les carrières peut être confié, plutôt que de renvoyer à l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, il remplace une référence aux zones d'aménagement différé par une référence aux périmètres de projet d'aménagement.

Le **paragraphe VIII** substitue une référence aux périmètres de protection à une référence au droit de préemption urbain exercé dans les zones de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines. Il permet de transférer – et non plus de déléguer – ce droit à la personne publique compétente en matière de production d'eau potable, si celle-ci n'est pas la même que la personne publique compétente en matière d'urbanisme.

Le **paragraphe IX** corrige une référence à l'article relatif aux déclarations d'intention d'aliéner.

Le **paragraphe X** corrige une référence à l'article relatif au registre des biens préemptés.

Le **paragraphe XI** corrige une référence aux articles relatifs au régime juridique des biens acquis par préemption et supprime la référence au délai de paiement.

Le **paragraphe XII** supprime un article devenu caduc de la loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales. L'article 9 de cette loi prévoyait des modalités particulières de préemption des logements sociaux pour l'année 1996.

Le **paragraphe XIII** corrige la référence à l'article énumérant les biens soumis au droit de préemption.

Les **paragraphes XIV et XV** remplacent des références aux zones d'aménagement différé par des références aux périmètres de projet d'aménagement. Le paragraphe XV, en outre, ajoute les périmètres de protection à la liste des droits de préemption de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 351 du rapporteur portant article additionnel après l'article 83.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement effectue des modifications de coordination pour tenir compte de la réécriture des trois chapitres du code de l'urbanisme relatifs aux droits de préemption. Il corrige notamment les références à des articles du code de l'urbanisme dont le contenu est modifié par la présente proposition de loi et remplace les références aux zones d'aménagement différé par des références aux périmètres de projet d'aménagement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Après l'article 83*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 133 de M. Lionel Tardy portant article additionnel après l'article 83.*

**M. Lionel Tardy.** L'amendement tend à clarifier les conséquences de l'interruption d'une procédure de préemption ou de son annulation judiciaire. Si la commune renonce à acheter le bien, le propriétaire doit pouvoir en faire ce qu'il veut, sans être tenu par les conditions fixées pendant la procédure de préemption. Il en va de même en cas d'annulation par le juge administratif : le propriétaire ne doit pas rester dans l'incertitude, sans savoir s'il peut vendre ou non.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Il n'y a pas de raison de fixer des règles plus favorables aux propriétaires en matière de fonds de commerce. En outre, il paraît normal que la commune puisse revoir sa décision de ne pas préempter si le prix proposé a changé. Enfin, la proposition de loi s'applique aux biens immobiliers, et non aux biens incorporels.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis que le rapporteur.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Article 84*

(art. L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)

**Modalités d'estimation d'un bien faisant l'objet d'une expropriation  
et compris dans un périmètre de préemption**

L'article 84 effectue une modification au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour tenir compte des nouvelles règles de fixation du prix instaurées par l'article 83 en matière de préemption.

L'article L. 13-15 du code de l'expropriation en matière d'utilité publique détaille les conditions dans lesquelles sont estimés les biens donnant lieu à expropriation. En règle générale, les biens sont estimés par le juge de l'expropriation à la date de la première instance, mais le juge peut être amené à tenir compte de certains changements de valeur intervenus après cette date.

En matière de préemption, l'article L. 213-15 nouveau du code de l'urbanisme dispose que le prix d'acquisition est fixé, à défaut d'accord amiable, selon les modalités prévues pour la fixation des indemnités d'expropriation. Toutefois, il prévoit que la date de référence pour l'estimation de la valeur des biens n'est pas celle de la première instance, mais celle de l'acte qui a délimité ou renouvelé le périmètre de préemption.

Le présent article applique la même règle en cas d'expropriation d'un bien situé à l'intérieur d'un périmètre de projet d'aménagement, d'un périmètre de protection ou d'un périmètre provisoire.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 55 de M. Jean-Michel Clément tendant à supprimer l'article 84.*

*Puis elle **adopte** successivement deux amendements rédactionnels du rapporteur, CL 352 et CL 353.*

*Elle **adopte** enfin l'article 84 **ainsi modifié**.*

*Article 85*

(art. 6-1, 6-2 et 8-1 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946)

**Transposition du droit communautaire aux géomètres experts**

L'article 85 modifie la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres experts afin de la mettre en conformité avec le droit communautaire en matière de prestations de services.

Les géomètres experts exercent une profession libérale couverte en partie par un monopole. Seuls les géomètres experts inscrits à l'ordre peuvent réaliser « *les études et les travaux topographiques qui fixent les limites des biens fonciers* ». Dans ce cadre, ils dressent les plans et documents topographiques qui définissent les droits à la propriété foncière, tels que les plans de division, de partage, de vente et d'échange des biens fonciers, les plans de bornage ou de délimitation de la propriété foncière.

Afin de respecter le principe de libre prestation de services au sein de l'Union européenne, les ressortissants communautaires peuvent, depuis 1994, effectuer des travaux dans le champ du monopole, de façon temporaire et occasionnelle. L'article 2-1 de la loi leur impose de se déclarer au préalable et, si leur profession n'est pas réglementée dans leur état d'origine, d'avoir au moins deux ans d'expérience.

Les dispositions de la directive « services » du 12 décembre 2006<sup>(1)</sup> imposent de supprimer certaines exigences législatives qui présentent un caractère discriminatoire vis-à-vis des ressortissants communautaires.

- **La constitution de sociétés de géomètres experts**

Le présent article aligne les droits des ressortissants communautaires sur ceux des géomètres experts inscrits à l'ordre en matière de constitution de sociétés de géomètres experts.

L'article 6-1 de la loi du 7 mai 1946 précitée permet aux géomètres experts de constituer, « *entre eux ou avec d'autres personnes* », des sociétés de géomètres experts. Le 1<sup>o</sup> du présent article autorise la constitution de telles sociétés par les personnes exerçant légalement la profession de géomètre expert, ce qui inclut les ressortissants communautaires, et non pas seulement par les géomètres experts inscrits à l'ordre.

Le 2<sup>o</sup> opère la même modification à l'article 6-2 de la loi, qui définit les conditions de création d'une société. Ainsi, plus de la moitié du capital social et des droits de votes devront être détenus par une ou plusieurs personnes exerçant légalement la profession de géomètre expert, et non obligatoirement par des géomètres experts.

- **L'exercice d'une activité d'entremise immobilière ou de gestion immobilière**

L'article 8-1 de la loi du 7 mai 1946 précitée autorise les géomètres experts à exercer des activités d'entremise immobilière ou de gestion immobilière, de manière complémentaire à leur activité principale. Le 3<sup>o</sup> du présent article assouplit les conditions d'exercice de ces activités.

---

(1) Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

En premier lieu, il supprime la mention selon laquelle l'activité d'entremise immobilière est exercée « à titre *accessoire ou occasionnel* » et l'activité de gestion immobilière est « *accessoire* ». Il abroge également les règles selon lesquelles ces deux activités ne peuvent représenter respectivement plus du quart et plus de la moitié de la rémunération du géomètre expert ou de la société de géomètres experts.

En second lieu, il assouplit les règles de gestion des fonds des clients des géomètres-experts. L'exigence d'une comptabilité séparée pour les activités d'entremise immobilière et de gestion immobilière est maintenue. Toutefois, les géomètres experts ne seront plus tenus de verser tous les fonds, effets et valeurs exclusivement dans une caisse créée par le conseil supérieur de l'ordre. Ils pourront désormais les déposer dans un établissement bancaire, voire ne pas effectuer de dépôt, s'ils souscrivent une assurance pour garantir le remboursement intégral des fonds reçus de la part de leurs clients.

Les règles de gestion de la caisse de l'ordre sont maintenues. En particulier, la caisse est placée sous la responsabilité du président du conseil supérieur de l'ordre. L'ordre doit souscrire une assurance garantissant le remboursement intégral des fonds, la cotisation étant recouvrée auprès des géomètres experts exerçant les missions d'entremise immobilière et de gestion immobilière. Le défaut de paiement de la cotisation est passible des mêmes sanctions que le défaut d'assurance professionnelle.

Lorsque le géomètre expert exerce la fonction de syndic, il doit, en application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, ouvrir un compte bancaire ou postal séparé au nom du syndicat des copropriétaires. Dans l'état du droit, il doit en faire la déclaration à la caisse de l'ordre. Cette formalité est supprimée, par cohérence avec la fin de l'obligation de déposer tous les fonds à la caisse de l'ordre.

Enfin, la proposition étend les pouvoirs de contrôle du président du conseil supérieur de l'ordre des géomètres experts. Il devra être tenu informé de la nature des dépôts effectués, même en dehors de la caisse de l'ordre, et des souscriptions d'assurance pour ces dépôts. Il garde la possibilité d'avoir à tout moment communication de la comptabilité relative aux opérations immobilières.

Le dernier alinéa renvoie à un décret en Conseil d'État pour définir les conditions d'application de l'article et pour indiquer dans quel délai les géomètres experts doivent se mettre en conformité avec les dispositions de la présente loi.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 56 de M. Jean-Michel Clément visant à supprimer l'article 85.*

Elle **adopte** ensuite deux amendements rédactionnels du rapporteur, CL 354 et CL 355.

Puis elle **adopte** l'article 85 **ainsi modifié**.

#### Article 86

(art. L. 321-9 du code de la construction et de l'habitation)

### **Révision des loyers maximaux des logements locatifs conventionnés bénéficiaires d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat**

Le présent article modifie les dispositions particulières applicables à certains logements locatifs conventionnés :

— les logements appartenant ou gérés par des organismes d'habitations à loyer modéré ;

— les logements appartenant à une collectivité publique, à une société d'économie mixte, à une société immobilière détenue majoritairement par la Caisse des dépôts et des consignations ou à une société filiale d'un organisme collecteur de la contribution des employeurs à l'effort de construction, ainsi que les logements appartenant à une filiale d'un de ces organismes ;

— les logements dont les bailleurs ont conclu une convention avec l'État ou avec l'Agence nationale de l'habitat.

Dans l'état du droit, lorsque ces logements font l'objet d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat, ils ne sont pas soumis aux dispositions de droit commun relatives aux logements locatifs conventionnés qui figurent aux articles L. 353-1 à L. 353-21 du code de la construction et de l'habitation, sauf exceptions <sup>(1)</sup>.

Or ces dispositions relatives aux logements locatifs conventionnés ont été récemment modifiées par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Cette loi a inséré un article L. 353-9-2 qui dispose que les loyers et redevances maximaux prévus par les conventions sont révisés chaque année au 1<sup>er</sup> janvier en fonction de l'indice de référence des loyers. Le législateur avait souhaité, dans un souci de cohérence et de simplification, que les loyers maximaux des logements conventionnés soient révisés à la même date que les montants des aides personnelles au logement et en prenant comme base l'indice de référence des loyers.

---

(1) Ces logements sont ainsi soumis aux dispositions du droit commun en matière de résiliation aux torts du bailleur (article L. 353-6), de baux en cours de validité (articles L. 353-7 et L. 353-8), de baux régis par la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948 (article L. 353-9), de location à un organisme HLM (article L. 353-9-1), de la location à un centre communal d'action sociale ou à une association en vue de sous-louer à des travailleurs saisonniers (article L. 353-19-2) et de location à des organismes pratiquant la sous-location à des publics divers (article L. 353-20).

Par coordination, il convient d'appliquer les mêmes règles de révision aux loyers et redevances maximaux prévus pour les logements locatifs conventionnés bénéficiant d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat. Le présent article prévoit donc que l'article L. 353-9-2 est applicable à ces logements.

\*  
\*   \*

*La Commission adopte l'article 86 sans modification.*

#### *Article 87*

(art. L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Transformation des conventions globales de patrimoine en conventions d'utilité sociale**

Cet article permet de transformer les conventions globales de patrimoine conclues par les organismes d'habitations à loyer modéré en conventions d'utilité sociale par avenant, sans avoir à élaborer en totalité une nouvelle convention.

L'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation enjoint aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) de conclure avec l'État des conventions d'utilité sociale avant le 31 décembre 2010. Ces conventions définissent une politique patrimoniale et d'investissement, les engagements sur la qualité du service rendu aux locataires et un cahier des charges de gestion sociale de l'organisme. Elles comprennent également des indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

Ce dispositif, instauré par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, s'est substitué à celui des conventions globales de patrimoine, en vigueur entre 2004 et 2009. Le contenu de ces deux types de conventions était en grande partie similaire. Les principales innovations liées aux conventions d'utilité sociale sont :

— leur caractère obligatoire, alors que la conclusion de conventions globales de patrimoine était facultative ;

— leur caractère renouvelable ;

— la présence d'indicateurs de résultats ;

— la possibilité d'introduire, dans les zones caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, un dispositif de modulation du supplément de loyer de solidarité ;

— l'instauration de sanctions pécuniaires à l'encontre des organismes HLM qui n'ont pas élaboré de projet de convention dans le délai imparti ou qui n'ont pas respecté les engagements définis par la convention.

Le présent article convertit automatiquement les conventions globales de patrimoine conclues avant la publication de la loi du 25 mars 2009 précitée en conventions d'utilité sociale, sans obliger les parties à renégocier entièrement une nouvelle convention. Les parties devront toutefois négocier un avenant pour intégrer les dispositions propres aux conventions d'utilité sociale, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les indicateurs de résultats.

Le calendrier fixé pour l'adoption de l'avenant est identique à celui prévu pour l'adoption des conventions d'utilité sociale. Le projet d'avenant devra ainsi être transmis au préfet avant le 30 juin 2010 et signé avant le 31 décembre 2010.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 356 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement précise la date d'effet de la transformation des conventions globales de patrimoine en conventions d'utilité sociale ainsi que les conséquences de l'absence de présentation d'avenant dans le délai imparti.

L'objectif est d'éviter aux organismes d'HLM la nécessité de renégocier une convention, ce qui passe par une lourde procédure de consultation.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 87 ainsi modifié.*

#### *Article 88*

(art. L. 480-8 du code de l'urbanisme)

#### **Recouvrement des astreintes pour le compte des communes en matière d'urbanisme**

Le présent article modifie la procédure de recouvrement des astreintes en matière d'urbanisme pour mettre fin aux difficultés d'application rencontrées depuis une réforme intervenue en 2005.

Le titre VII du livre IV du code de l'urbanisme comprend plusieurs dispositions pénales ou de procédure pénale spécifiques aux infractions aux règles relatives aux constructions et à l'utilisation du sol, notamment les règles relatives aux permis de construire, aux permis de démolir ou aux autorisations de travaux. Il prévoit la possibilité pour le juge d'imposer des astreintes dans certaines situations :

— en cas de vente ou de location de terrains sans s'être conformé aux prescriptions imposées par le permis d'aménager, lorsque le tribunal enjoint de mettre les travaux en conformité avec ces prescriptions (article L. 480-4-1) ;

— lorsque le tribunal enjoint au bénéficiaire de travaux irréguliers ou d'une utilisation irrégulière du sol doit exécuter un ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation (article L. 480-7).

Le produit de ces astreintes est versé aux communes sur le territoire desquelles l'infraction a été commise. Depuis une ordonnance de 2005, il est n'est plus recouvré par les communes intéressées, mais par l'État pour le compte des communes <sup>(1)</sup>. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 480-8 dispose ainsi que les astreintes sont recouvrées par les comptables directs du Trésor, sur la réquisition du préfet, pour le compte de la ou des communes destinataires des sommes recouvrées.

Cette rédaction a posé de nombreux problèmes d'application.

En premier lieu, contrairement à la rédaction antérieure, elle mentionne uniquement le recouvrement des astreintes, sans faire référence à leur liquidation. Or une astreinte doit être liquidée avant d'être mise en recouvrement, mais les nouvelles dispositions législatives ne confient ni au maire, ni à l'État la compétence en matière de liquidation. La liquidation des astreintes ne peut donc plus être effectuée, faute de base juridique.

En second lieu, l'obligation d'une réquisition d'un comptable public par le préfet a été source de difficultés.

Le présent article supprime la référence à une réquisition préfectorale adressée au comptable direct du Trésor et indique que les astreintes sont liquidées et recouvrées par l'État. Le détail des procédures de recouvrement sera fixé par voie réglementaire. Il pourra notamment être fait application des procédures prévues en matière de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires <sup>(2)</sup>. Il conviendra, en tout état de cause, de modifier l'article R. 480-5 du code de l'urbanisme, qui n'a toujours pas tiré les conséquences de la réforme de 2005.

Le présent article précise, en outre, que l'État prélève 4 % du montant des astreintes pour frais d'assiette et de recouvrement. Ce taux est identique à celui prévu en matière de recouvrement de la taxe locale d'équipement ou en matière de recouvrement des droits, taxes, redevances et autres impositions perçus au profit d'établissements publics et d'organismes divers <sup>(3)</sup>.

\*

\* \*

---

(1) Cette modification a été opérée par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

(2) Ces procédures sont définies par le décret n° 64-1333 du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables directs du Trésor.

(3) Article 1647 du code général des impôts.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 357 du rapporteur, d'ordre rédactionnel.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 88 **ainsi modifié**.*

*Après l'article 88*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 134 de M. Lionel Tardy, portant article additionnel après l'article 88.*

**M. Lionel Tardy.** La loi de modernisation de l'économie a décidé que les baux commerciaux devaient se terminer le dernier jour du trimestre civil. Or l'application de cette règle peut entrer en contradiction avec les termes du bail. Il peut en résulter des erreurs ou la prolongation du bail au-delà de ce que souhaitent les parties. De même, en cas de renouvellement, l'article L. 145-12 du code de commerce prévoit toujours que le nouveau bail prend effet à compter de « l'expiration du bail précédent », ce qui fait référence au terme fixé par le contrat.

Il faut aller jusqu'au bout de la réforme ou bien revenir en arrière. C'est cette dernière solution, plus souple et plus respectueuse de la volonté des parties, que je propose de retenir.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Les interrogations soulevées par le nouveau texte ont fait l'objet d'une réponse du Gouvernement à une question écrite, publiée au *Journal officiel* le 5 mai 2009, et précisant que le contrat prend bien fin à la fin du trimestre civil, et non à l'échéance du bail initialement prévu.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

## CHAPITRE IV

### **Dispositions tendant à tirer les conséquences du défaut d'adoption des textes d'application prévus par certaines dispositions législatives**

Les articles 89 à 101 résultent d'une initiative du Président Jean-Luc Warsmann, à la suite du rapport qu'il a remis à M. le Premier ministre sur la simplification du droit <sup>(1)</sup>, en vue de tirer les conséquences du défaut d'adoption des textes d'application des dispositions législatives.

En vue de procéder à l'examen de la situation de toutes les dispositions législatives de plus de trois ans au début de l'année 2009, M. Le Président de la commission des Lois a demandé aux ministres compétents de présenter l'état d'application des dispositions législatives adoptées entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2005.

Selon la réponse fournie par le ministre concerné, le sort des dispositions législatives de plus de trois ans n'ayant pas encore reçu application a été déterminé entre l'une des trois solutions suivantes :

— soit le texte d'application avait été en fait pris ou était en voie de l'être au moment de la réponse du ministre. Dans de dernier cas, une demande de précisions complémentaires a été adressée à chacun des ministres concernés pour vérifier que le texte d'application a bien été pris.

Lorsqu'il est apparu que le décret soit n'était pas nécessaire soit ne pouvait pas être pris, l'une des deux solutions suivantes a été appliquée ;

— soit le renvoi à un texte d'application prévu par le texte législatif n'apparaît pas nécessaire, le texte étant en fait suffisamment précis pour s'appliquer sans disposition d'application. Dans ces cas, il a été proposé de supprimer du dispositif législatif les renvois à un décret ou à un arrêté, ce qui permettra de lever toute ambiguïté sur l'applicabilité directe du texte législatif et évitera au lecteur de ce texte de rechercher un décret qui n'existe pas ;

— soit le Gouvernement a fait savoir qu'il n'envisageait pas d'adopter le texte d'application de la loi, au motif que celle-ci ne serait plus adaptée. Dans ces cas, lorsqu'il est apparu effectivement que le texte législatif n'était plus nécessaire, son abrogation a été proposée afin de ne pas laisser survivre dans le droit positif une disposition que l'on sait inappliquée et inapplicable mais qui constitue un facteur d'incertitude sur le droit applicable pour le citoyen.

---

(1) *M. Jean-Luc Warsmann, Simplifions nos lois pour guérir un mal français, rapport remis au Premier ministre, le 29 janvier 2009, La documentation française, 240 pages*

Un tableau publié en annexe au présent rapport recense l'ensemble des dispositions législatives adoptées entre 2001 et 2005 pour lesquelles une mesure réglementaire d'application prévue n'a pas été prise.

### *Article 89*

(art. L. 670-1 et L. 670-4 du code de commerce)

#### **Suppression de référence à des décrets d'application s'agissant du régime de la faillite civile**

Les articles L. 670-1 et L. 670-4 du code de commerce constituent des dispositions dérogatoires particulières aux départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, s'agissant de la faillite civile.

L'article L. 670-1 permet, notamment, au juge, avant de statuer, de commettre une personne compétente, choisie dans une liste d'organismes agréés, pour recueillir tous renseignements sur la situation économique et sociale du débiteur. Le dernier alinéa de cet article, qu'il est proposé de supprimer, dispose que les modalités d'élaboration de la liste des organismes agréés le sont par décret.

Interrogé par le président de notre commission sur la mise en œuvre de cette disposition en l'absence de décret, le ministère de la justice a répondu que, « *en pratique, les listes n'ayant pas été dressées, les tribunaux recueillent eux-mêmes des informations sur la situation économique et sociale du débiteur* ».

Cette procédure de recueil d'informations s'écarte cependant très sensiblement de l'objet de la disposition, introduite par un amendement de nos collègues Émile Blessig et Arlette Grosskost lors des débats sur la loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'objectif des auteurs de l'amendement était bien de donner au juge la faculté de demander à une personne extérieure un bilan économique et social de nature à éclairer la juridiction sur les causes, le contexte familial, les difficultés personnelles du demandeur et les aides sociales et éducatives dont il a pu bénéficier.

L'article L. 670-4 prévoit la possibilité d'imposer au débiteur une contribution destinée à l'apurement de son passif lors de la clôture des opérations de liquidation judiciaire, prévoit que le tribunal désigne un commissaire chargé de veiller à l'exécution de sa décision, indique que le tribunal prend en compte les facultés contributives du débiteur et fixe à deux ans le délai de paiement de cette contribution. Le dernier alinéa de cet article, également issu d'un amendement de nos collègues Émile Blessig et Arlette Grosskost à la loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003, précise que ses modalités d'application sont fixées par décret. Pour l'essentiel, les dispositions de cet article sont d'application directe et le ministère de la justice a indiqué que les tribunaux d'Alsace-Moselle mettaient effectivement en œuvre la contribution du débiteur.

Toutefois, en l'absence de décret d'application, la procédure de contrôle de l'exécution de la décision par un commissaire désigné par le tribunal n'est pas mise en œuvre. Cependant, l'abrogation du renvoi à des décrets simples par le présent article n'empêcherait pas le Premier ministre de prendre les dispositions réglementaires qui s'imposent, compte tenu du pouvoir réglementaire général d'application des lois dont il dispose.

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 57 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 89.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 89 sans modification.*

#### Article 90

(art. L. 142-5 du code de la route)

### **Suppression d'une disposition d'adaptation du droit applicable à Mayotte devenue inutile**

Le présent article abroge l'article L. 142-5 du code de la route, dont le décret d'application n'est jamais intervenu.

L'objet de cet article était d'autoriser les agents de police de la collectivité départementale de Mayotte de constater par procès-verbal diverses contraventions routières dont la liste devait être précisée par décret en Conseil d'État.

Depuis 2004, les agents de la collectivité départementale de Mayotte chargés d'une mission de police ont été intégrés dans le corps d'encadrement et d'application de la police nationale (gardiens de la paix et gradés). Or, en application de l'article 20 du code de procédure pénale, les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application sont agents de police judiciaire et peuvent donc constater l'ensemble des crimes, délits et contraventions. Votre rapporteur rappelle d'ailleurs que les dispositions pénales et de procédure pénale sont applicables de plein droit à Mayotte depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001, aujourd'hui codifiée à l'article LO. 6313-1 du code général des collectivités territoriales.

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 58 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 90.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 90 sans modification.*

### Article 91

(art. L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles)

#### Suppression de référence à un décret d'application inutile

##### Extrait de l'avis du Conseil d'État:

*« L'article 91 supprime la dernière phrase de l'article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles, qui renvoie au décret la détermination des conditions dans lesquelles les organismes de droit privé à but non lucratif spécialisés dans l'aide aux migrants et les établissements publics que sont l'Office français de l'immigration et l'intégration et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances participent à l'élaboration du programme régional d'intégration des populations immigrées. Dès lors que cette disposition ne vise qu'à supprimer le renvoi au décret, qui n'a pas été pris, et que la volonté d'associer les organismes cités à la politique en cause demeure, il paraît préférable de ne supprimer, dans cette phrase, que les mots : « Un décret détermine les conditions dans lesquelles ».*

L'article 146 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, codifié à l'article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles, a donné une consécration législative aux « plans régionaux d'intégration des populations immigrées », les PRIPI.

Les PRIPI ont en effet été créés par le décret n°90-143 du 14 février 1990 et relancés par la circulaire interministérielle du 24 juillet 2003. Leur inscription dans la loi pouvait se justifier par la nécessité de donner le cadre juridique adéquat aux relations dans ce domaine entre l'État et les collectivités territoriales, lesquelles disposent de compétences propres dans ce domaine.

Par ailleurs, cette disposition législative, à la suite de l'adoption d'un amendement au Sénat, précise « *qu'un décret détermine les conditions dans lesquelles les organismes de droit privé à but non lucratif spécialisés dans l'aide aux migrants et les établissements publics visés aux articles L. 121-13<sup>(1)</sup> et L. 121-14<sup>(2)</sup> participent à l'élaboration du programme régional d'intégration* ».

Cependant, l'article 3 du décret du 14 février 1990 prévoit déjà que le préfet procède « *à toute consultation utile de personnalités locales ou d'associations intervenant dans le domaine* ». Quant à l'association par le préfet d'agences relevant directement de la tutelle de l'État, elle ne relève pas dans son principe du domaine de la loi et peut être prescrite par simple circulaire. À cet égard, la circulaire de 2003 décrit très précisément le rôle du FASILD, dont les missions ont été par la suite confiées à l'Acsé et à l'OFII, dans l'élaboration des PRIPI.

La référence à un décret est donc inutile au sein de l'article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles. D'ailleurs, la non-publication de ce décret n'a pas empêché le développement des PRIPI dans la quasi-totalité des régions métropolitaines, tout en associant organismes publics et privés intéressés. Pour

(1) L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

(2) L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

autant, si la suppression du renvoi au décret se justifie, la rédaction proposée va plus loin, en supprimant toute référence à l'association d'organismes publics ou privés à l'élaboration des PRIPI. Comme le suggère l'avis du Conseil d'État, la Commission propose donc de supprimer uniquement les mots « *un décret détermine les conditions dans lesquelles* », et non pas l'ensemble de la phrase prévoyant l'association de ces personnes morales.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 59 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 91.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 365 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement confirme la suppression d'une référence à un décret qui n'a jamais été pris tout en maintenant le principe de la participation de certains organismes publics ou associatifs à l'élaboration des PRIPI, les plans régionaux d'intégration des populations immigrées.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 91 est **ainsi rédigé**.*

#### *Article 92*

*La Commission est saisie de deux amendements, CL 2 de M. Jean-Luc Warsmann et CL 60 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 92.*

**M. Philippe Vuilque.** Pourquoi supprimer précisément l'article 92 ?

**M. le rapporteur.** Parce qu'il apparaît finalement que le décret d'application a été pris.

*La Commission **adopte** les deux amendements.*

*En conséquence, l'article 92 est **supprimé**.*

*Article 93*

(art. 39 AH, art. 219, art. 242 *ter* B du code général des impôts)

**Suppression de renvoi à des décrets relevant de la compétence du ministère du budget**

● Le 1<sup>o</sup> abroge l'article 39 AH du code général des impôts. Il permet un amortissement exceptionnel sur douze mois de certains biens acquis entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 31 décembre 2005 dans le domaine de la recherche médicale. Ce dispositif étant désormais périmé, l'arrêté prévu pour son application est devenu sans objet.

● Le 2<sup>o</sup> supprime, à l'article 219 du code général des impôts, un renvoi à un décret s'agissant du calcul de l'impôt sur les sociétés. En effet, le 2 du a *sexies* du I est suffisamment précis et est d'application directe.

● Le 3<sup>o</sup> supprime, au sein de l'article 242 *ter* du code général des impôts deux renvois à des décrets inutiles concernant les revenus distribués par un fonds commun de placement immobilier. Ces dispositions sont en effet suffisamment précises pour s'appliquer directement.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 61 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 93.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 408 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le décret mentionné au dernier alinéa du *f* du I de l'article 219 du code général des impôts a bien été pris. La référence à ce décret ne doit donc pas être supprimée.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL 366, de portée rédactionnelle.*

*Elle adopte enfin l'article 93 ainsi modifié.*

*Article 94*

(art. L. 322-2-2 du code des assurances ; art. 200 *sexies* et 1607 *ter* du code général des impôts ; art. 19 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 ; art. 23 et 30 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001)

**Suppression de renvois à des décrets relevant de la compétence du ministère de l'économie**

● Le **I** de la proposition de loi initiale abrogeait l'article L. 322-2-2 du code des assurances qui dispose que les opérations autres que les opérations d'assurance mentionnées aux articles L. 310-1 et L. 310-1-1 de ce code (notamment les opérations d'assurance-vie, d'assurance-maladie et d'assistance) et que le démarchage portant sur les opérations en valeurs mobilières mentionné à l'article L. 341-1 du code monétaire et financier, ne peuvent être effectuées par les entreprises d'assurances que si elles demeurent d'importance limitée par rapport à l'ensemble des activités de l'entreprise. Les modalités d'application de cet article devaient être fixées par un décret en Conseil d'État.

Cette disposition tend à limiter les activités « annexes » des entreprises régies par le code des assurances, qui ont prioritairement vocation à commercialiser des opérations d'assurance. Sa suppression pure et simple, suggérée par la proposition de loi, pourrait avoir comme conséquence, en application de l'article L. 321-1, d'interdire à ces entreprises toute autre activité que celles pour lesquelles elles sont agréées. Certes, le ministère de l'économie a indiqué que la mise en œuvre de cette disposition ne faisait l'objet d'aucune proposition concrète de la part des professionnels à ce stade, ce qui expliquerait l'absence de décret d'application. Pour autant, l'objet de la présente proposition de loi n'est pas d'encadrer plus strictement les opérations des entreprises d'assurance. Si votre Commission estime que le renvoi à un décret en Conseil d'État, qui n'est pas justifié en l'espèce, peut être supprimé, elle considère qu'il n'est pas opportun d'abroger l'article L. 322-2 dans son ensemble.

● Le **1° du II** supprime le renvoi à un décret inutile au sein de l'article 200 *sexies* du code général des impôts relatif à la prime pour l'emploi. La disposition supprimée est depuis l'origine inutile et superflue : elle prévoit en effet « *qu'un décret précise, en tant que de besoin, les modalités d'application* » de l'article. En vertu de son pouvoir réglementaire général d'application des lois, le Gouvernement peut toujours prendre un décret lorsque cela s'avère nécessaire. Préciser ce pouvoir constitutionnel dans une disposition législative constitue donc une malfaçon législative qui doit être supprimée. Cette précision n'aurait été utile que si le législateur avait souhaité que les mesures réglementaires relèvent du décret en Conseil d'État.

● Le **2° du II** supprime le renvoi à un décret inutile au sein de l'article 1607 *ter* du code général des impôts relatif à la taxe spéciale d'équipement perçue au profit des établissements publics fonciers. En réalité, ces dispositions, très précises, s'appliquent directement. Le renvoi à un décret en Conseil d'État peut donc être supprimé.

• Le **III** supprime le dernier alinéa de l'article 19 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 relative à l'aménagement des conditions du travail en ce qui concerne le régime des conventions collectives, le travail des jeunes et les titres-restaurant. Cette disposition concerne l'attribution de titres-restaurant par les collectivités publiques, elle est suffisamment précise pour être appliquée même en l'absence de décret d'application, comme l'a par exemple jugé la Cour administrative d'appel de Lyon dans une décision du 18 décembre 2007. <sup>(1)</sup> Il convient donc de supprimer le renvoi à ce décret inutile.

• Le **1° du IV** supprime le renvoi à un décret inutile à l'article 23 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier. Cet article concerne les projets d'opérations immobilières soumis à demande d'avis auprès du directeur des services fiscaux. Il prévoit que ses modalités d'application sont fixées « en tant que de besoin » par décret en Conseil d'État. Dans la mesure où ces dispositions sont directement applicables et que le recours au décret en Conseil d'État ne se justifie pas dans l'hypothèse où des mesures réglementaires d'application s'avèreraient nécessaires, le IV. de l'article 23 peut donc être supprimé.

• Le **2° du IV** supprime le renvoi à un décret inutile à l'article 30 de la même loi qui transforme la Caisse d'épargne et de prévoyance de Nouvelle Calédonie en société anonyme. Bien que le III. de cet article précise qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de cet article, l'absence de mesure réglementaire n'a pas empêché la transformation de l'établissement en société anonyme. Cette disposition est donc inutile et doit être supprimée.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 62 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 94.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 367 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** S'il est justifié de supprimer la référence à un décret inutile, il ne semble pas opportun de supprimer toute possibilité d'activités annexes par les compagnies d'assurance.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 94 **ainsi modifié**.*

---

(1) CAA Lyon, 3<sup>ème</sup> chambre, département de la Côte d'or.

*Article 95*

(art. L. 211-1 du code de l'aviation civile)

**Suppression de renvoi à un décret d'application**

Cet article supprime le dernier alinéa de l'article L. 211-1 du code de l'aviation civile, créé par l'article 9 de la loi n°2002-3 du 3 janvier 2002 et issu d'un amendement de notre collègue Christian Kert.

Cette disposition impose l'établissement d'un rapport sur la sécurité, préalable à l'extension d'infrastructures aéroportuaires, en cas notamment de risque naturel ou technologique. Son dernier alinéa prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de cet article « *et notamment, les catégories d'ouvrage auxquelles s'appliquent ces dispositions* ». Si ce décret n'a jamais été pris, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a indiqué au président de la Commission des Lois « *qu'aucun texte n'a été pris et ne semble nécessaire. Ces risques sont systématiquement étudiés dans tous les projets aéroportuaires tant pour les riverains que pour les usagers* ».

La suppression de la référence au décret aura donc pour conséquence de rendre directement applicable les dispositions votées en 2002. Il ne semble notamment pas indispensable de préciser par décret les catégories d'ouvrage concernés dans la mesure où la disposition législative est suffisamment précise, s'appliquant uniquement pour les « *travaux de construction, d'extension ou de modification substantielle des infrastructures aéroportuaires dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité des usagers et des populations riveraines* ». L'adoption de la présente loi aura donc pour conséquence de rendre obligatoire la mise en œuvre de la procédure formalisée prévue par l'article L. 211-1 lorsque de tels travaux seront envisagés.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 63 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 95.*

*Elle adopte ensuite l'article 95 sans modification.*

### Article 96

(art. L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles ; art. L. 116-4 du code de la mutualité ; art. L. 1335-2-1, 1335-2-2, L. 1335-2-3 et L. 6163-6 du code de la santé publique ; art. L. 324-1 et L. 932-51 du code de la sécurité sociale ; art. 9-6-2 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977)

#### Suppression de renvois à des décrets dans le domaine de la santé

● Le I de l'article 96 propose de supprimer le cinquième alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles. Cet article prévoit en effet que les étrangers en situation irrégulière bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) doivent acquitter un ticket modérateur. Toutefois, ces dépenses restant à la charge du bénéficiaire devaient être « *limitées dans des conditions fixées par décret* ».

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« À l'article 96, le I modifie l'article L. 215-2 du code de l'action sociale et des familles, aux fins de supprimer l'alinéa qui renvoie à un décret le soin de fixer le ticket modérateur applicable aux dépenses de santé exposées pour les étrangers en situation irrégulière bénéficiaires de l'aide médicale d'État. Cette abrogation a pour effet de maintenir la situation actuelle, dans laquelle le ticket modérateur dont sont redevables les étrangers bénéficiaires de l'aide médicale d'État est calculé selon les modalités de droit commun. Toutefois, dans une matière aussi complexe que l'aide médicale d'État, il y a lieu de se demander si le maintien de la possibilité d'instaurer un plafond particulier par décret n'aurait pas des avantages, par exemple au regard du recouvrement de ce ticket modérateur ».*

En raison de l'inertie du pouvoir réglementaire, la disposition voulue par le Parlement, par l'adoption d'un amendement de notre collègue Marie-Anne Montchamp à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2002, n'a jamais pu entrer en vigueur : les bénéficiaires de l'AME ne sont donc pas soumis à l'obligation de verser un ticket modérateur, les prestations qui leur sont versées sont donc entièrement gratuites. Pour remédier à cette situation, la proposition de loi supprime la référence à la limitation du ticket modérateur dans des conditions fixées par décret.

En conséquence, le ticket modérateur s'appliquerait désormais aux bénéficiaires de l'aide médicale d'État dans les conditions de droit commun, ce qui n'était pas l'objectif initial du législateur, qui avait souhaité une prise en compte du niveau généralement faible des revenus de la plupart des étrangers en situation irrégulière. À cet égard, le conseil d'État estime que « *dans une matière aussi complexe que l'aide médicale d'État, il y a lieu de se demander si le maintien de la possibilité d'instaurer un plafond particulier par décret n'aurait pas des avantages, par exemple au regard du recouvrement de ce ticket modérateur, question qui n'a pas à ce jour fait l'objet d'une évaluation* ».

Pour autant, la situation actuelle dans laquelle l'inertie du pouvoir réglementaire empêche la mise en œuvre d'une disposition votée par le Parlement n'est pas acceptable. Si le Gouvernement estime que celle-ci n'est pas adaptée, il lui revient donc de proposer un dispositif alternatif.

● Le **II** de l'article 96 supprime le renvoi inutile à un décret à l'article L. 116-4 du code de la mutualité. Cet article prévoit le dépôt annuel d'un rapport par le conseil d'administration d'une mutuelle à l'Assemblée générale rendant compte des opérations d'intermédiation et de délégation de gestion visés aux articles L. 116-1 à L. 116-3 du code de la mutualité. Alors que l'objet du rapport est très précisément fixé par la loi, celle-ci indique néanmoins que « *les informations contenues dans ce rapport sont déterminées par décret* ». Bien qu'un tel décret n'ait jamais été publié, les rapports prévus par la loi ont néanmoins été établis. Le renvoi à un décret était manifestement inutile et doit être supprimé.

● Le **III** de l'article 96 modifie le code de la santé publique :

**Extrait de l'avis du Conseil d'État :**

*« Le 1<sup>o</sup> du III abroge l'article final du chapitre V du titre 3 du livre 3 de la première partie du code de la santé publique qui renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités de déclaration et les règles de mise en œuvre et de surveillance des aéroréfrigérateurs lorsque ceux-ci ne relèvent pas de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. Or, compte tenu des risques présentés par ces dispositifs, notamment de propagation de la légionellose, le décret n<sup>o</sup> 2004-1331 du 1<sup>er</sup> décembre 2004 a intégré dans la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement toutes les catégories d'aéroréfrigérateurs. L'article L. 1335-2-3 du code de la santé publique est donc devenu sans objet, mais du même coup, il convient de se demander s'il n'y a pas lieu d'abroger également les articles L. 1335-2-1 et L. 1335-2-2, eux aussi devenus sans objet. »*

— le 1<sup>o</sup> de la proposition de loi initiale supprimait son article L. 1335-2-3 qui renvoie à un décret en matière de déclaration des systèmes d'aéroréfrigération dans les établissements de santé ne relevant pas de la législation sur les établissements classés. Or, le décret n<sup>o</sup>2004-1331 du 1<sup>er</sup> décembre 2004 modifiant la nomenclature des installations classées a intégré dans la réglementation relative aux établissements classés toutes les catégories d'aéroréfrigérateurs. Ainsi, les dispositions spécifiques relatives à la déclaration et au contrôle de ce type d'installations sont donc devenues inutiles. L'avis du Conseil d'État indique par ailleurs que sont donc également devenus sans objet les articles L. 1335-2-1 et L. 1335-2-2. Les aéroréfrigérateurs relèvent dorénavant des dispositions du code de l'environnement relatives aux installations classées. Le 1<sup>o</sup> propose par conséquent également l'abrogation de ces deux articles.

— le 2<sup>o</sup> modifie l'article L. 6163-6 relatif aux sociétés coopératives hospitalières, introduit par la loi n<sup>o</sup>2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Il prévoit notamment que la valeur nominale des parts sociales nominatives du capital ne « *peut être inférieure à un montant fixé par décret* ». L'absence d'un tel décret n'a pas empêché la création de sociétés coopératives hospitalières : l'existence d'un dispositif encadrant la valeur minimale des parts semble donc inutile.

● Le **IV** de l'article 96 modifie le code de la sécurité sociale :

— le 1<sup>o</sup> supprime le dernier alinéa de l'article L. 324-1 qui renvoie les modalités de mise en œuvre de l'article à un décret. En effet, postérieurement à

l'adoption de cette disposition, par l'article 38-I de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004, l'article 6 de la loi n°2001-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie est venue en préciser la portée. Ainsi, trois nouveaux alinéas ont été insérés dans cet article concernant le protocole établi entre le médecin-conseil et le médecin traitant lorsqu'une personne est atteinte d'une affection de longue durée. Ces dispositions nouvelles rendent notamment obligatoires la signature du patient et organisent les modalités de la communication de ce protocole au médecin lors de la prescription. Malgré l'adoption de ces dispositions législatives précises en 2004, le législateur a omis de supprimer la référence à un décret d'application, devenue pourtant dès lors inutile.

— le 2° supprime le renvoi inutile à un décret à l'article L. 932-51. Cet article prévoit que les institutions de prévoyance sont tenues d'établir chaque année un rapport rendant compte des opérations d'intermédiation et de délégation de gestion visés aux articles L. 932-49 et L. 932-50 du code de la sécurité sociale. Pour les mêmes raisons qu'évoquées s'agissant des mutuelles visées par le II du présent article de la proposition de loi, il est inutile de préciser que les informations contenues dans ces rapports sont déterminés par décret.

• Le V de l'article 96 supprime le renvoi à un décret inutile à l'article 9-6-2 de l'ordonnance n°77-102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales. En effet, l'article 124 de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a complété l'extension à Saint-Pierre-et-Miquelon du régime d'invalidité en vigueur en métropole en créant un dispositif d'allocations supplémentaires, au profit des titulaires d'avantages d'invalidité ou de vieillesse justifiant d'un certain degré d'invalidité. Ce même article 124 prévoit que les charges de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon afférentes au service de cette allocation sont couvertes au moyen d'une subvention spécifique de l'État « *dont les modalités de versement sont fixées par décret* ».

Interrogé sur la non-publication du décret, le ministère de la santé a répondu au président de la commission que « *le nombre de bénéficiaires très restreint (deux actuellement) n'a pas justifié la mise en place par décret d'un dispositif spécifique* ». De fait, la suppression de la référence au décret serait sans conséquence sur l'obligation de verser une subvention, qui restera à la charge de l'État.

• Les VI et VII de cet article ont été supprimés par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 64 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 96.*

*Puis elle examine l'amendement CL 398 du Gouvernement.*

**M. le rapporteur.** Le Gouvernement propose de supprimer l'alinéa 1 de l'article 96 parce qu'il aurait pour conséquence d'appliquer aux bénéficiaires de l'aide médicale d'État le ticket modérateur de droit commun pour leurs dépenses de soins. Mais il oublie de préciser que le principe d'un ticket modérateur dû par les bénéficiaires de l'AME, voté en 2002 par le Parlement, n'a jamais été appliqué faute de décret d'application. Faut-il maintenir un dispositif rendu inopérant par l'absence de décret ? Voilà l'occasion de mettre le Gouvernement face à ses responsabilités.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Pour cela, le mieux est de ne pas adopter l'amendement afin que le Gouvernement soit contraint de le présenter lui-même en séance publique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement de coordination CL 368 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'amendement CL 3 de M. Jean-Luc Warsmann, tendant à supprimer les alinéas 10 et 11 de l'article 96.*

*Enfin, elle adopte l'article 96 ainsi modifié.*

#### *Article 97*

(art. L. 247-4, L. 247-5, L. 248-1, L. 311-3, L. 313-4, L. 312-9 et L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles ; art 2 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 ; art. 55 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004)

#### **Suppression de renvois à des décrets dans le domaine social**

L'article 97 supprime diverses dispositions n'ayant pas reçu leur décret d'application et relevant de la compétence du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

● Le **1° du I** abroge l'article L. 247-4 du code de l'action sociale et des familles, créé par l'article 88 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Le **1°bis** effectue une coordination nécessaire, liée à l'abrogation de cet article, à l'article L. 247-5 du code de l'action sociale et des familles.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État :**

*« Le I de l'article procède à l'abrogation de dispositions du code de l'action sociale et des familles qui renvoient à des dispositions réglementaires qui n'ont pas été prises. Dans certains cas, c'est la seule disposition de renvoi au décret qui est abrogée. Dans d'autres, c'est la disposition de fond qui l'est avec la disposition de renvoi.*

*S'agissant du 1°, seuls des motifs de fond peuvent justifier l'abrogation de la disposition législative qui prévoit la transmission des décisions des commissions des droits et de l'autonomie au ministre chargé des personnes handicapées aux fins de constitution d'échantillons statistiques représentatifs, dès lors qu'une telle disposition législative est bien nécessaire pour mettre une obligation à la charge de la maison départementale des personnes handicapées, qui est un groupement d'intérêt public dont sont notamment membres des collectivités territoriales. Or, tel n'est pas le motif allégué de la proposition. Si l'abrogation totale de l'article L. 247-4 du code de l'action sociale et des familles était maintenue, la référence à cet article dans l'article L. 247-5 devrait être supprimée. »*

Cet article concerne la réalisation de statistiques sur les parcours d'insertion des personnes handicapées bénéficiaires d'aides : il était prévu que les décisions des commissions des droits et de l'autonomie serait transmises au ministre chargé des personnes handicapées, dans des conditions fixées par voie réglementaire, aux fins de constitution d'un échantillon statistique. Le décret nécessaire à la mise en œuvre de cette disposition n'a pas été pris et ne devrait pas l'être dans l'immédiat, le Gouvernement préférant attendre l'adoption du projet de loi sur le cinquième risque qui devrait modifier cette disposition. Dans ces conditions, il semble en effet préférable d'abroger cette disposition.

● **Le 2° du I** abroge l'article L. 248-1 du code de l'action sociale et des familles, créé par l'article 80 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Cet article prévoit que les modalités de formation des aidants familiaux, des bénévoles associatifs et des accompagnateurs non professionnels de personnes handicapées sont déterminées par des décrets en Conseil d'État, qui n'ont pas été pris. Une phase expérimentale de formation a été menée avant la rédaction de ces décrets. Cependant, l'article 124 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires modifie les modalités de formation des personnes visées à l'article L. 248-1. Ce dernier n'a donc plus lieu d'être.

L'article L. 278-1 étant l'unique article du chapitre VIII du titre IV du livre II de la partie législative du code de l'action sociale et des familles, ce chapitre est donc supprimé dans son ensemble par le 2°.

● **Le 3° du I** abroge le dernier alinéa de l'article L. 311-3 du code de l'action sociale et des familles. Cet article pose le principe du respect des droits et libertés individuels des personnes prises en charge par les établissements et services sociaux et médico-sociaux. S'agissant de l'accès aux informations relatives à sa prise en charge, le dernier alinéa de l'article précise que les modalités de mise en œuvre de ce droit à l'information sont fixées par voie

réglementaire. Toutefois, cette communication est également régie par des dispositions issues de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et par ses décrets d'application (articles R. 1111-1 et suivants du code de la santé publique). Le renvoi à une mesure réglementaire d'application à l'article L. 311-3 est donc inutile.

● **Le 4° du I** abroge l'article L. 312-9 du code de l'action sociale et des familles, prévoyant la compatibilité des systèmes d'information de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de protection sociale. Cette règle n'a plus d'objet depuis la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui induit une nouvelle architecture des relations entre les différents intervenants dans le champ social. Plusieurs décrets relatifs aux échanges d'informations entre les services de l'État, des départements et des organismes sociaux ont ainsi été pris : décrets n° 2007-828 du 11 mai 2007 portant diverses dispositions relatives à la solidarité pour l'autonomie, n° 2007-159 du 6 février 2007 relatif au recueil par la maison départementale des personnes handicapées de données sur les suites réservées par les établissements et services aux orientations prononcées par la commission des droits et de l'autonomie, n° 2007-880 du 14 mai 2007 relatif à la nature des informations transmises par les départements et la Caisse nationale d'allocations familiales en application de l'article 39 de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, n° 2007-965 du 15 mai 2007 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel par les maisons départementales des personnes handicapées.

L'article L. 312-9 étant cité à l'article L. 313-4 du code de l'action sociale et des familles, cette référence devenue inutile est supprimée par le 4° du I.

● **Le 5° du I** supprime le renvoi à un décret inutile à l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux. En application de cet article, les conjoints des personnels des Forces françaises et de l'Élément civil stationnés en Allemagne qui souhaitent exercer la profession d'assistant maternel auprès des enfants des membres des Forces françaises et de l'Élément civil peuvent en faire la demande au président du conseil général d'un département limitrophe ou, dans les cas prévus par décret, directement à l'État. Le ministère du travail a indiqué que la pratique actuelle était un agrément par le président du conseil général d'un département limitrophe et que le renvoi à un décret pouvait donc être supprimé. Toutefois, la seule suppression de ce renvoi au décret revient à écrire que l'agrément est délivré par le président de conseil général d'un département limitrophe « sauf dans les cas où cette compétence est exercée par l'État ». Cette précision est inutile et doit également être supprimée : si une disposition législative prévoit une compétence de l'État dans certaines circonstances spécifiques, elle s'applique sans qu'il soit nécessaire de le préciser à cet article.

• Le **II** supprime le I de l'article 2 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Il s'agit en effet d'une disposition temporaire, applicable du 1<sup>er</sup> juillet 2001 au 31 décembre 2003, qui prévoyait la possibilité, « *dans la limite d'un plafond fixé par décret, [d'utiliser] les contributions visées à l'article L. 351-3-1 du code du travail (...) sur prescription de l'Agence nationale pour l'emploi pour participer au financement des contrats de qualification créés par l'article 25 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions en faveur des salariés involontairement privés d'emploi* ».

• Le **III** abroge l'article 55 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, issu d'un amendement de notre ancien collègue Yves Simon, adopté à l'unanimité. Cet article prévoit qu'une liste des services sociaux accessibles gratuitement depuis un téléphone portable est fixée annuellement par décret. Ce décret n'a jamais été pris. Dans leur rapport sur la mise en application de cette loi (rapport d'information n° 627, XIII<sup>e</sup> législature), M. Jean Dionis du Séjour et Mme Corinne Erhel indiquent que « *la raison invoquée tient à une difficulté financière qui n'aurait pas été perçue lors de l'adoption de l'article. En effet, ces numéros gratuits ne le sont pas pour tout le monde : l'opérateur est bien payé pour l'appel ; mais il l'est par l'appelé ! Ce qui est exposé, c'est que les services concernés eux-mêmes ne veulent pas avoir à déboursier le prix élevé des appels depuis des téléphones mobiles, d'autant plus élevés encore lorsqu'ils sont effectués depuis l'étranger. Cette mesure semble donc vouée à ne jamais recevoir d'application* ».

**Extrait de l'avis du Conseil d'État :**

*« Au III, les dispositions de l'article 18 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, présentées comme remplacées par celles de l'article 18 de la loi du 3 janvier 2008 pour la concurrence en faveur des consommateurs, ne semblent pas pouvoir être regardées comme ayant la même portée.*

*En effet, le premier alinéa de l'article dont la suppression est proposée impose la détermination, par décret en Conseil d'État, d'une liste de services sociaux devant mettre à la disposition des usagers des numéros d'appel gratuits, disposition qui ne ressort aucunement de celles prévues par les articles du code de la consommation et du code des postes et des communications électroniques, créés par l'article 18 de la loi du 3 janvier 2008.*

*L'abrogation de ces dispositions ne peut donc procéder que d'un choix d'opportunité. »*

Dans ces conditions, il est proposé de supprimer une disposition qui ne sera jamais appliquée. D'autant que le rapport précité indique que l'article 18 de la loi du 3 janvier 2008 pour la concurrence en faveur des consommateurs « *a institué deux sortes de numéros d'appel gratuits, des numéros d'appel gratuits seulement depuis des postes fixes et des numéros d'appel gratuits depuis des fixes et des mobiles* ». Il ajoute que « *la rédaction de l'article 18 de la nouvelle loi et celle de l'article 55 ne paraissent pas compatibles* ». Le législateur doit donc faire un choix, qui doit le conduire à abroger celle de ces deux dispositions qui est la plus ancienne et qui n'est pas appliquée.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 65 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 97.*

*Elle **adopte** ensuite successivement quatre amendements du rapporteur : un amendement de coordination, CL 370, un amendement rédactionnel, CL 371, et deux amendements de coordination, CL 372 et CL 373.*

*Elle **adopte** enfin l'article 97 **ainsi modifié**.*

#### *Article 98*

(art. 28 et 34-3 de loi n° 86-1067 du 30 septembre)

#### **Suppression de renvois à des décrets dans le domaine de l'audiovisuel**

● Le 1<sup>o</sup> modifie le 12<sup>o</sup> de l'article 28 de loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, introduit par l'article 41 de la loi du 9 juillet 2004. Cette disposition précise que les services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre qui réalisent des décrochages locaux exceptionnels peuvent introduire, au sein de ces décrochages, des messages publicitaires diffusés sur l'ensemble du territoire national, dans des conditions prévues par décret. Ce décret n'a jamais été pris et le ministère de la culture n'entend pas le prendre, compte tenu de l'évolution du marché. En effet, la loi n°2007-309 a fixé au 30 novembre 2011 au plus tard le terme de l'extinction de la diffusion hertzienne terrestre de la télévision analogique. Dans ces conditions, le renvoi à un décret au sein de l'article 28 peut être utilement supprimé.

● Le 2<sup>o</sup> supprime l'article 34-3 de loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Introduit par l'article 61 de la loi n°2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000, cet article a été entièrement réécrit par l'article 69 de la loi n°2004-669 du 9 juillet 2004. Il prévoit la reprise, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, par les distributeurs du câble, du satellite et de l'ADSL, de proportions de chaînes qui ne sont pas contrôlées par les distributeurs de services eux-mêmes ou par leurs actionnaires. Là encore, le ministère de la culture estime que l'évolution du marché rend obsolète l'adoption d'un tel décret.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 66 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 98.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 98 **sans modification**.*

*Article 99*

(art. 65 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001)

**Suppression d'une disposition inappliquée**

**Extrait de l'avis du Conseil d'État :**

*« L'abrogation des dispositions de l'article 65 de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt relève d'un choix d'opportunité dont l'impact n'a pu être approfondi ».*

L'article 99 abroge l'article 65 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, issu d'un amendement du rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. François Brottes. Il dispose qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles les organismes agréés assurant la maîtrise d'ouvrage de travaux ou d'opérations de gestion forestière concernant les forêts privées, réalisées de manière collective ou regroupée, peuvent percevoir les aides publiques prévues pour ces travaux ou opérations, au nom et pour le compte des bénéficiaires propriétaires.

Le ministère de l'alimentation et de l'agriculture a en effet indiqué au président de la commission des Lois que cet article était resté sans suite car devenu sans objet. Il indique dans sa réponse que *« depuis 2000, les aides aux travaux ou opérations forestières relèvent en quasi-totalité des règlements communautaires et plans de développement ruraux les mettant en œuvre — RDR I (règlement CE n°1257/1999) ; PDRN puis RDR II (CE n°1698/2005 ; PDRH — qui posent des règles précises en matière de versement de subvention, engagements, contrôles... »*. Dans ces conditions, il est justifié d'abroger cette disposition inappliquée.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 67 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 99.*

*Elle adopte ensuite l'article 99 sans modification.*

*Article 100*

(loi n° 2002-282 du 28 février 2002 ; art. L. 111-8-3 du code des juridictions financières)

**Abrogation d'une loi inappliquée**

La loi n° 2002-282 du 28 février 2002 prévoyait la création d'une fondation pour les études comparatives. L'article 9 de cette loi prévoyait que les règles d'organisation et de fonctionnement de cette Fondation seraient fixées par décret en Conseil d'État et qu'elle jouirait de la personnalité morale à compter de la publication de ce décret.

L'objet de la Fondation pour les études comparatives devait être de promouvoir le développement des études, de la recherche et de la documentation dans les domaines du droit, des institutions et des sociétés étrangères ainsi que d'apporter aide et expertise en matière de coopération internationale. Les travaux parlementaires montrent que la Fondation devait jouer un rôle décisif dans la nécessaire diffusion du modèle juridique français à l'étranger. <sup>(1)</sup>

Le décret prévu à l'article 9 de cette loi n'a jamais été pris par le pouvoir réglementaire, empêchant la mise en œuvre de cette loi. En effet, le choix de créer une fondation nationale créée par la loi, sur le modèle de la Fondation nationale des sciences politiques, ne semblait pas le plus adapté pour répondre aux objectifs fixés à une telle fondation, qui doit s'appuyer largement sur les praticiens du droit (avocats, notaires, entreprises...).

Sous l'impulsion de la chancellerie, a donc été lancé en mars 2006 une fondation pour la promotion du droit romano-germanique, appelée « Fondation pour le droit continental », reconnue d'utilité publique par un décret du 11 mai 2007. Alors que la Fondation pour les études comparatives devait avoir des fondateurs exclusivement publics, ce n'est pas le cas de la Fondation pour le droit continental qui associe partenaires publics et privés.

En réponse à une question écrite du sénateur André Lardeux, le garde des sceaux a indiqué que la Fondation pour le droit continental « *s'inscrit pour partie dans l'esprit du projet de création d'une fondation pour les études comparatives initié en 2002 mais qui n'avait pu être conduit à son terme. La promotion du droit français constitue en effet une priorité pour les acteurs institutionnels comme pour la communauté juridique et économique et, pour être efficace, doit mieux prendre en compte la diversité des systèmes juridiques par une approche comparative* ». <sup>(2)</sup>

Dans ces conditions, il ne semble plus aujourd'hui opportun de créer la Fondation pour les études comparatives, qui ferait largement double emploi avec la Fondation pour le droit continental. Le I de l'article 100 de la proposition de loi abroge donc la loi du 28 février 2002.

Par coordination, le II de cet article supprime l'article L. 111-8-3 du code des juridictions financières qui prévoyait le contrôle de la cour des comptes sur la Fondation pour les études comparatives, disposition d'ailleurs inutile depuis l'origine puisque l'article L. 111-7 prévoit le contrôle de la Cour sur tout organisme bénéficiaire de subventions publiques.

Afin de répondre plus largement aux objectifs de la loi du 28 février 2002, il pourrait simplement être envisagé d'associer davantage les assemblées parlementaires aux travaux de la Fondation pour le droit continental. Compte tenu

---

(1) Voir le rapport de M. Jean-Jacques Denis au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale (n°2399 ; XI<sup>e</sup> législature) et le rapport de M. Patrice Gélard au nom de la commission des Lois du Sénat (n°225 ; 2001-2002).

(2) Réponse à la question écrite n° 21647, publiée au JO Sénat du 20/04/2006 - page 1155.

de leur expérience et de leurs besoins en matière de droit comparé, les Assemblées devaient en effet jouer un rôle de premier plan dans la gouvernance de la Fondation pour les études comparatives. Le ministre de la justice s'est d'ailleurs montré très ouvert à une meilleure association du Parlement aux travaux de la Fondation pour le droit continental dans une réponse à une question écrite, estimant qu'« *un tel rapprochement (...) au bénéfice de l'action de la Fondation pour le droit continental, pourrait être très fructueux* ».

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 68 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 100.*

*Elle **adopte** ensuite un amendement de coordination du rapporteur, CL 374.*

*Elle **adopte** enfin l'article 100 **ainsi modifié**.*

#### *Article 101*

(art. L. 912-1-2 du code de l'éducation)

#### **Abrogation du renvoi à un décret en Conseil d'État**

L'article L. 912-1-2 du code de l'éducation a été introduit par l'article 48 de la loi n°2005-380 du 23 avril 2005. Cette disposition d'origine gouvernementale prévoit que, lorsqu'elle correspond à un projet personnel concourant à l'amélioration des enseignements et approuvé par le recteur, la formation continue des enseignants s'accomplit en priorité en dehors des obligations de service d'enseignement et peut donner lieu à une indemnisation dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Aucun décret d'application n'a été pris et aucun projet n'est en cours d'élaboration. Pour autant, supprimer entièrement cette disposition pourrait sembler remettre en cause un élément du droit individuel à la formation des personnels enseignants. La Commission a donc décidé de supprimer uniquement le renvoi à un décret en Conseil d'État, en maintenant la possibilité pour l'administration d'indemniser un projet personnel d'un enseignant entrant dans le cadre de la loi. L'administration aura dès lors soit la possibilité de recourir à un décret simple, soit celle de mettre en œuvre directement cette disposition, en rédigeant si nécessaire une circulaire d'application.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 69 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 101.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 375 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'article L. 912-1-2 du code de l'éducation, que l'article 101, tend à supprimer, prévoit que lorsqu'elle correspond à un projet personnel concourant à l'amélioration des enseignements et approuvé par le recteur, la formation continue des enseignants s'accomplit en priorité en dehors des obligations de service d'enseignement et peut donner lieu à une indemnisation dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Il est vrai que cette disposition n'est pas appliquée. Mais si le renvoi au décret est en effet inutile pour ce qui n'est qu'une simple faculté ouverte à l'administration, il ne paraît pas opportun d'empêcher toute indemnisation d'une formation continue d'un enseignant dans le cadre de cet article.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 101 est **ainsi rédigé**.*

## CHAPITRE V

### Simplification et clarification de dispositions pénales

#### *Article 102*

(art. 131-35 du code pénal)

#### **Possibilité de prononcer cumulativement les peines complémentaires d'affichage et de diffusion d'une décision juridictionnelle**

Le présent article vise à rendre expressément cumulatif le prononcé des peines complémentaires d'affichage et de publication d'une décision juridictionnelle pour mettre fin à une incohérence existant en la matière entre le droit du travail et le droit pénal.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« En permettant aux juridictions de prononcer à la fois la peine d'affichage et celle de publication, l'article 102, qui est relatif aux peines complémentaires, répond mieux que le dispositif existant à l'objectif de personnalisation des peines. La simplification à laquelle il procède est, en outre, de nature à limiter le contentieux. »*

Le 1<sup>o</sup> du présent article modifie l'article 131-35 du code pénal relatif aux peines complémentaires d'affichage et de publication d'une décision juridictionnelle.

Dans sa rédaction actuelle, issue de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, cet article précise que la juridiction de jugement peut ordonner l'affichage ou la diffusion de l'intégralité ou d'une partie de la décision qu'elle rend, ou d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de celle-ci. Les frais sont à la charge du condamné, dans la limite du montant de l'amende encourue.

La peine d'**affichage de la décision** s'exécute dans les lieux et pour la durée indiqués par la juridiction dans une limite de deux mois, sauf disposition contraire. En cas de suppression, dissimulation ou lacération des affiches apposées, il est de nouveau procédé à l'affichage aux frais de la personne reconnue coupable de ces faits.

La **diffusion de la décision**, quant à elle, est faite par le *Journal officiel de la République française*, par une ou plusieurs autres publications de presse ou par un ou plusieurs services de communication au public par voie électronique. Les publications ou les services de communication au public par voie électronique chargés de cette diffusion sont désignés par la juridiction. Ils ne peuvent s'opposer à cette diffusion.

Dans la rédaction actuelle de l'article 131-35 du code pénal, la juridiction ne peut prononcer cumulativement les peines complémentaires d'affichage et de publication.

La Cour de cassation censure d'ailleurs les décisions juridictionnelles qui ordonneraient, sur le fondement de cet article, l'affichage « *et* » la diffusion de la décision (*cf. Cass. Crim.* 13 mai 1997).

Il apparaît qu'en pratique c'est en droit pénal du travail que ces peines complémentaires sont les plus fréquemment prononcées. Or, dans le code du travail, elles sont tantôt cumulatives, tantôt alternatives ; pas moins d'une quinzaine de textes prévoient le prononcé cumulatif des peines, tout en renvoyant aux dispositions de l'article 131-35 du code pénal.

Ainsi à titre d'exemple, l'article L. 8234-1 du code du travail, qui punit le délit de marchandage d'une peine d'emprisonnement de deux ans et de 30 000 euros d'amende, prévoit que la « *juridiction peut également ordonner, à titre de peine complémentaire, l'affichage du jugement aux frais de la personne condamnée dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal et son insertion, intégrale ou par extraits, dans les journaux qu'elle désigne* ».

Dans un souci de cohérence de notre droit, le présent article vise à permettre d'une manière générale aux juridictions pénales le prononcé cumulatif de ces deux peines complémentaires, dans un souci de meilleure individualisation du prononcé des peines. Il complète à cette fin l'article 131-35 du code pénal.

Le 2° du présent article a été supprimé par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 70 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL 9 de M. Jean-Luc Warsmann, visant à supprimer les alinéas 4 et 5 de l'article.*

*Elle **adopte** enfin l'article 102 **ainsi modifié**.*

*Article 103*

(art. 132-80 du code pénal)

**Mise en cohérence des règles d'aggravation des peines pour les violences commises par un conjoint ou un ancien conjoint**

Le présent article modifie l'article 132-80 du code pénal afin de combler une lacune de notre droit en matière d'aggravation des peines lorsque des violences sont commises au sein du couple.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 103 se propose d'étendre aux contraventions les mêmes circonstances aggravantes, tenant à l'auteur des faits, que celles prévues en matière criminelle et délictuelle.*

*Conformément à la répartition des compétences entre la loi et le règlement, le premier alinéa de l'article 132-80 du code pénal pourrait être ainsi rédigé :*

*« Dans les cas prévus, selon le cas, par la loi ou le règlement, les peines encourues pour un crime, un délit ou une contravention sont aggravées lorsque l'infraction est commise par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ». »*

Dans sa rédaction actuelle, issue de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, cet article pose le principe général de l'aggravation des peines encourues lorsqu'un crime ou un délit est commis par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité, ou par l'ancien conjoint, l'ancien concubin ou l'ancien partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité, dès lors que l'infraction est commise en raison des relations ayant existé entre l'auteur des faits et la victime.

Le présent article étend l'application de cette circonstance aggravante aux contraventions pour combler une lacune de notre droit.

Les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail constituent une contravention de la cinquième classe punie de 1 500 euros d'amende en application de l'article R. 625-1 du code pénal. L'article 222-13 du même code porte ces peines à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsqu'une circonstance aggravante est constituée, ce qui est notamment le cas si l'auteur est le conjoint de la victime (4° bis de l'article 222-13). Ainsi, l'infraction ne devient un délit que lorsqu'est constituée la circonstance aggravante.

L'infraction de départ étant une contravention, la règle générale édictée par l'article 132-80 du code pénal étendant l'aggravation aux anciens conjoints n'est pas applicable puisque sont seules visées les « *peines encourues pour un crime ou un délit* ».

Dès lors, dans un souci de cohérence et d'efficacité de la réponse pénale, il convient de modifier l'article 132-80 pour permettre que l'aggravation de la peine

s'applique à tous les cas de violences commises par le conjoint ou l'ex-conjoint, quelle que soit la qualification contraventionnelle, délictuelle ou criminelle de l'infraction de départ. Tel est l'objet du présent article.

Cette disposition répond ainsi à une recommandation de la Cour de cassation, qui, dans son rapport public pour 2008, préconisait « *dans un souci de cohérence et d'efficacité de l'intervention judiciaire* » que l'article 222-13 du code pénal soit complété pour que la circonstance aggravante soit appliquée aux violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant pas entraîné une incapacité de travail qui sont commises par un ancien conjoint, un ancien concubin ou un ancien partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité.

L'objectif ainsi fixé est cependant sans doute mieux atteint par le présent article qui modifie l'article posant le principe général de l'aggravation des peines pour violences sur conjoint.

Dans son avis, le Conseil d'État ayant estimé qu'il convenait de mieux respecter la répartition des compétences entre la loi et le règlement, votre rapporteur a fait adopter un amendement réécrivant à cette fin le début de l'article 132-80 du code pénal.

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 71 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 103.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 232 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le Conseil d'État a estimé dans son avis qu'il convenait de mieux respecter la répartition des compétences entre la loi et le règlement s'agissant des infractions pénales, les contraventions étant de nature réglementaire. Cet amendement en tire les conséquences.

*La Commission **adopte** l'amendement. En conséquence, l'article 103 est ainsi rédigé.*

#### *Article 104*

*La Commission **adopte** deux amendements visant à supprimer l'article 104, l'amendement CL 10 de M. Jean-Luc Warsmann et l'amendement CL 72 de M. Jean-Michel Clément.*

*En conséquence, l'article 104 est **supprimé**.*

*Article 105*

(art. 221-3 du code pénal)

**Comblement d'une lacune en matière de circonstance aggravante  
de guet-apens**

Le présent article répare une lacune du code pénal en matière d'aggravation des peines lorsqu'est établie la circonstance de guet-apens.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 105 entend viser systématiquement et cumulativement les circonstances de préméditation et de guet-apens dans toutes les incriminations qui comportent une seule de ces circonstances. Le 1° de la proposition, qui répare une omission, ne suscite pas de difficulté. »*

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance a introduit à l'article 132-71-1 du code pénal la circonstance aggravante de **guet-apens**, définie comme « *le fait d'attendre un certain temps une ou plusieurs personnes dans un lieu déterminé pour commettre à leur rencontre une ou plusieurs infractions.* »

Cette loi est ainsi revenue sur un parti qui avait été pris par les rédacteurs du nouveau code pénal entré en vigueur en 1994 selon lequel le guet-apens se confond avec la préméditation : contrairement à son devancier, ce code n'avait ainsi maintenu, parmi les circonstances aggravantes, que la préméditation – définie à l'article 132-72 du code pénal comme « *le dessein formé avant l'action de commettre un crime ou un délit déterminé* » – et fait disparaître toute allusion au guet-apens.

La loi du 5 mars 2007 a donc introduit cette circonstance aggravante nouvelle, parallèlement à la préméditation, pour un certain nombre d'infractions : tortures ou actes de barbarie (article 222-3, 9°, du code pénal), violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner (article 222-8, 9°), violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente (article 222-10, 9°) et violences ayant entraîné une interruption temporaire de travail de plus de huit jours (article 222-12, 9°) ou de moins de huit jours (article 222-13, 9°). En revanche, la loi a omis d'introduire cette circonstance aggravante nouvelle en matière de meurtre, ce qui rend la répression peu cohérente.

Le 1° du présent article répare cette lacune. Le premier alinéa de l'article 221-3 du code pénal dispose dans sa rédaction actuelle : « *le meurtre commis avec préméditation constitue un assassinat. Il est puni de la réclusion criminelle à perpétuité* ». Le 1° du présent article fait du guet-apens également une circonstance aggravante du meurtre, qui devient, lorsque cette circonstance est établie, un assassinat puni de la réclusion criminelle à perpétuité.

Le 2° du présent article a été supprimé par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 73 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 105.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL 11 de M. Jean-Luc Warsmann visant à supprimer l'alinéa 3 de l'article.*

*Elle **adopte** enfin l'article 105 **ainsi modifié**.*

#### Article 106

(art. 222-24, 222-28, 225-4-2, 225-7, 226-15, 227-26 et 322-6-1 du code pénal)

#### **Harmonisation de diverses dispositions du code pénal avec la terminologie récente de « communications électroniques »**

Un certain nombre d'articles du code pénal définissent des infractions ou des circonstances aggravantes constituées par l'usage d'un « réseau de télécommunication » ou par la « voie des télécommunications ».

Or, depuis les lois n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, la terminologie de « télécommunications » a disparu au profit des expressions de « communication électronique » ou de « communication au public par voie électronique ».

Le présent article a pour objet de procéder à une mise à jour sémantique de ces articles du code pénal. Il s'agit :

— du 8° de l'article 222-24, qui punit de peines aggravées l'auteur d'un viol lorsque la victime a été mise en contact avec lui « grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de télécommunication » ; le 1° du présent article remplace ce dernier terme par celui de « communication électronique ».

— du 6° de l'article 222-28, qui punit de peines aggravées les agressions sexuelles autres que le viol lorsqu'est établie la même circonstance ; le 2° du présent article procède à la même substitution que le 1°.

— du 4° de l'article 227-26, qui punit de peines aggravées les atteintes sexuelles sur mineur de quinze ans lorsqu'est établie la même circonstance ; le 6° du présent article procède à la même substitution à cet article.

— du 5° de l'article 225-4-2, qui punit de peines aggravées la traite des êtres humains lorsqu'elle est commise dans la même circonstance ; le 3° du présent article procède à la même substitution à cet article.

— du 10° de l'article 225-7, qui punit de peines aggravées le proxénétisme lorsqu'il est commis grâce à l'utilisation d'un réseau de télécommunications, terminologie actualisée par le 4° du présent article.

— de l'article 226-15, deuxième alinéa, qui punit l'atteinte – par interception, détournement, utilisation ou divulgation, de mauvaise foi – au secret des correspondances « émises, transmises ou reçues par la voie des télécommunications » ; le 5° du présent article remplace cette dernière terminologie, désuète, par celle de « voie électronique ».

— et de l'article 322-6-1, deuxième alinéa, qui punit de peines aggravées le fait de diffuser, sauf à destination des professionnels, des procédés permettant la fabrication d'engins de destruction, élaborés notamment à partir d'explosifs, lorsqu'il « a été utilisé, pour la diffusion des procédés, un réseau de télécommunications à destination d'un public non déterminé » ; le 7° du présent article remplace cette formulation désuète par celle de « réseau de communication électronique ».

*La Commission adopte l'article 106 sans modification.*

#### *Article 107*

(art. 224-4 du code pénal)

### **Peines encourues par l'auteur d'une prise d'otage en cas de libération volontaire dans les sept jours**

La présente disposition, qui a été réécrite par amendement de votre rapporteur, était à l'origine issue d'une des préconisations contenues dans le rapport annuel de la Cour de cassation pour 2008. Son objet est de trouver une plus grande cohérence dans l'échelle des peines encourues en matière de prise d'otage.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 224-4 du code pénal, relatif aux enlèvements et séquestrations, traite des conséquences à tirer sur les poursuites, criminelles ou correctionnelles, de la libération, par les auteurs des faits, de la personne séquestrée dans un délai inférieur à sept jours.*

*La modification que lui apporte l'article 107 de la proposition de loi aurait pour effet de revenir à la situation prévalant avant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et donc sur la jurisprudence dégagée depuis lors en cette matière par la Cour de cassation. En privilégiant les poursuites de nature criminelle, elle se traduit par une aggravation de la répression dont l'évaluation des avantages et inconvénients relève du Parlement. »*

L'ancien article 343 du code pénal, applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1994, prévoyait que si une personne arrêtée, détenue ou séquestrée comme otage l'avait été soit pour préparer ou faciliter la commission d'un crime ou d'un délit, soit pour favoriser la fuite ou assurer l'impunité des auteurs ou complices d'un crime ou d'un délit, soit, en un lieu tenu secret, pour répondre de l'exécution d'un ordre

ou d'une condition, les preneurs d'otages étaient punis de la réclusion criminelle à perpétuité. Cette peine était cependant ramenée à la réclusion criminelle de dix à vingt ans dans le seul cas où la personne arrêtée ou détenue comme otage pour répondre de l'exécution d'un ordre ou d'une condition était libérée volontairement avant le cinquième jour.

En l'état actuel du droit, en application de l'article 224-4 du nouveau code pénal, la prise d'otage commise soit pour préparer ou faciliter la commission d'un crime ou d'un délit, soit pour faciliter la fuite de l'auteur d'un crime ou d'un délit, soit pour obtenir l'exécution d'un ordre ou d'une condition, est punie de trente ans de réclusion criminelle. La peine encourue est toutefois abaissée à dix ans d'emprisonnement si l'otage est libéré volontairement dans un délai de sept jours, sauf dans le cas, visé à l'article 224-2, où l'otage a subi une mutilation ou des actes de torture ou de barbarie.

La chambre criminelle de la Cour de cassation a, en application du troisième alinéa de l'article 224-4 du nouveau code pénal, jugé qu'un tel enlèvement ou une telle séquestration avec prise d'otage devenaient un simple délit puni de dix ans d'emprisonnement dès lors que la personne prise en otage pour l'une des raisons énumérées ci-dessus, avait été libérée volontairement avant le septième jour depuis celui de son appréhension (*Cass. Crim.*, 8 juin 2006).

La situation actuelle pose des difficultés de cohérence de l'échelle des peines : en effet, les personnes commettant des crimes ou des 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. Tel est, par exemple, le cas d'un voleur à main armée qui couvrirait sa fuite avec une prise d'otage, ce dernier étant libéré dans les sept jours. La Cour de cassation de préconiser en conséquence « *une modification de l'article 224-4 du code pénal ne prévoyant la diminution de la peine encourue qu'en cas de prise d'otage avec ordre ou condition (qui) permettrait de retrouver une plus grande cohérence dans l'échelle des peines encourues* ».

C'est à cette modification que s'emploie le présent article qui limite la diminution de la peine encourue au seul cas de prise d'otage avec ordre ou condition (telle une demande de rançon).

Dans son avis, le Conseil d'État a attiré l'attention du législateur sur l'aggravation de la répression qui résulterait de l'adoption d'une telle disposition puisqu'elle aurait pour effet de revenir à la situation prévalant avant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et donc de revenir sur la jurisprudence dégagée depuis lors par la Cour de cassation.

Votre rapporteur note en outre qu'une telle réforme supprimerait l'incitation à libérer l'otage plus vite dans les autres cas de prise d'otage. Or il s'agit d'une incitation classique en droit : ainsi l'article 224-1 punit l'enlèvement ou la séquestration de vingt ans de réclusion, peine transformée en délit de cinq

ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende si la personne est libérée volontairement avant le 7<sup>ème</sup> jour. Une telle réforme pourrait aussi poser de graves difficultés pratiques aux équipes des forces de l'ordre spécialisées dans la gestion des prises d'otages.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur a fait adopter un amendement réécrivant l'article afin de porter les peines encourues à quinze ans de réclusion criminelle en cas de libération anticipée d'un otage enlevé soit pour la préparation d'une infraction, soit pour faciliter la fuite des auteurs de celle-ci.

Le tableau ci-après établit la synthèse des peines encourues en cas de prise d'otage en comparant le droit existant et les modifications introduites par la proposition de loi et par l'amendement de votre rapporteur.

#### PEINES ENCOURUES EN CAS DE PRISE D'OTAGE

	<i>Droit existant</i>		<i>Texte adopté par la Commission</i>	
<i>Motif de la prise d'otage</i>	<i>Après le 7<sup>ème</sup> jour ou absence de libération volontaire</i>	<i>Libération volontaire avant le 7<sup>ème</sup> jour, sans exécution de l'ordre ou de la condition</i>	<i>Après le 7<sup>ème</sup> jour ou absence de libération volontaire</i>	<i>Libération volontaire avant le 7<sup>ème</sup> jour, sans exécution de l'ordre ou de la condition</i>
<i>Conditions de la libération</i>				
<i>Préparation ou facilitation de la commission d'une infraction</i>	<i>30 ans de réclusion criminelle</i>	<i>10 ans d'emprisonnement</i>	<i>30 ans de réclusion criminelle</i>	<i>15<sup>(1)</sup> ans de réclusion criminelle</i>
<i>Facilitation de la fuite de l'auteur d'une infraction</i>	<i>30 ans de réclusion criminelle</i>	<i>10 ans d'emprisonnement</i>	<i>30 ans de réclusion criminelle</i>	<i>15 ans de réclusion criminelle</i>
<i>Moyen d'obtenir l'exécution d'un ordre ou d'une condition (rançon)</i>	<i>30 ans de réclusion criminelle</i>	<i>10 ans d'emprisonnement</i>	<i>30 ans de réclusion criminelle</i>	<i>10 ans d'emprisonnement</i>

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 74 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 107.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 233 du rapporteur.*

(1) Le texte initial de la proposition de loi prévoyait une peine de 30 ans de réclusion criminelle.

**M. le rapporteur.** L'article 224-4 du code pénal distingue trois cas de prise d'otage, selon qu'il s'agit de préparer ou de faciliter la commission d'une infraction, de favoriser la fuite ou d'assurer l'impunité de l'auteur ou du complice d'une infraction, ou d'obtenir l'exécution d'un ordre ou d'une condition, notamment le versement d'une rançon. En l'état actuel du droit, la prise d'otage est punie d'une peine de trente ans de réclusion criminelle, ramenée à dix ans en cas de libération volontaire de l'otage sous sept jours. Dans un rapport de 2008, la Cour de cassation a préconisé que cette possibilité de réduction de peine ne soit réservée qu'au dernier cas de prise d'otage, celui de la demande de rançon, faute de quoi un délinquant qui encourt une peine de dix ans pour l'infraction principale ne risquerait aucune peine supérieure s'il prend un otage. C'est à cette suggestion que répond l'article 107. Mais il convient de ne pas supprimer l'incitation qu'il y a pour tout preneur d'otages à libérer au plus vite ces derniers. Je propose donc, en cas de libération anticipée, de maintenir un *quantum* de dix ans lorsqu'un otage est retenu contre rançon, mais de porter la peine à quinze ans de réclusion dans les deux autres cas. On assurerait ainsi une plus grande cohérence de l'échelle des peines.

**M. Philippe Vuilque.** Il ne s'agit pas de simplification, mais de modification du droit pénal. Même si votre objectif est légitime, on peut se poser la question de savoir si ce genre de disposition trouve sa place dans une loi de simplification du droit. Pour nous, la réponse est non.

**M. le rapporteur.** Il nous semble au contraire pertinent de remédier à cette incohérence du droit.

*La Commission adopte l'amendement CL 233. En conséquence, l'article 107 est ainsi rédigé.*

#### *Article 108*

*La Commission adopte l'amendement CL 12 de M. Jean-Luc Warsmann, visant à supprimer l'article 108. En conséquence, l'article 108 est supprimé.*

**M. Philippe Vuilque.** Pourquoi avez-vous souhaité supprimer cet article ? Cela signifie-t-il que le Conseil d'État n'ait pas été favorable à votre proposition ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La Conférence des présidents a reconnu à l'auteur d'une proposition de loi le droit, après consultation du Conseil d'État, de choisir de maintenir ou non ses propositions. Je ne suis donc nullement obligé de vous répondre. En l'occurrence, la disposition nécessitait la réécriture, pour coordination, d'un nombre trop important d'articles.

*Article 109*

*La Commission adopte les amendements CL 13 de M. Jean-Luc Warsmann et CL 75 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 109.*

*En conséquence, l'article 109 est supprimé.*

*Article 110*

*La Commission adopte l'amendement CL 14 de M. Jean-Luc Warsmann, visant à supprimer l'article 110.*

*En conséquence, l'article 110 est supprimé.*

*Article 111*

(art. 226-28 du code pénal)

**Correction d'une erreur matérielle s'agissant de l'amende encourue pour recherche illicite d'identification génétique**

L'article 226-28 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, punit d'un an d'emprisonnement et de – seulement – 1 500 euros d'amende le fait de rechercher l'identification par ses empreintes génétiques d'une personne<sup>(1)</sup> à des fins qui ne seraient ni médicales ni scientifiques ou en dehors d'une mesure d'enquête ou d'instruction diligentée lors d'une procédure judiciaire ou de vérification d'un acte de l'état civil entreprise par les autorités diplomatiques ou consulaires dans le cadre des dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ces mêmes peines punissent le fait de divulguer des informations relatives à l'identification d'une personne par ses empreintes génétiques ou de procéder à une telle identification sans être titulaire de l'agrément prévu à l'article L. 1131-3 du code de la santé publique.

À la suite d'une erreur de plume commise à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2005, le montant de l'amende a été abaissé de 15 000 à 1 500 euros. L'objet du présent article est de rétablir le montant de 15 000 euros.

La rédaction sera ainsi plus conforme à l'article 381 du code de procédure pénale qui précise « *sont des délits (connus par le tribunal correctionnel) les infractions que la loi punit d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3 750 euros* ».

---

(1) *En dehors du cas d'un militaire décédé à l'occasion d'une opération conduite par les forces armées ou les formations rattachées.*

Votre rapporteur note que l'article 7 du projet de loi n° 1697 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure comporte une disposition identique. Il conviendra de veiller à la coordination de ces deux textes.

*La Commission adopte l'article 111 sans modification.*

#### *Article 112*

*La Commission adopte les amendements CL 15 de M. Jean-Luc Warsmann et CL 76 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 112.*

*En conséquence, l'article 112 est supprimé.*

#### *Article 113*

*La Commission adopte les amendements CL 16 de M. Jean-Luc Warsmann et CL 77 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 113.*

*En conséquence, l'article 113 est supprimé.*

#### *Article 114*

(art. 432-11, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1, 435-2, 435-7, 435-8, 441-8, 445-2, 717-1 et 727-1 du code pénal)

### **Amélioration de la qualité rédactionnelle des dispositions relatives à la corruption et réparation d'oublis de coordination**

Le présent article vise à répondre aux demandes des praticiens en matière de définition des actes de corruption : malgré la loi de 2000, il semble toujours délicat en pratique de se défaire de la condition d'antériorité du pacte de corruption sur les faits incriminés.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

« L'article 114 entend compléter, en toute matière, la définition des infractions de corruption et de trafic d'influence de manière à lever toute exigence d'antériorité du pacte de corruption sur sa réalisation. La portée et la nécessité de cette modification, qui n'est pas de pure clarification, doivent être appréciées notamment au regard des considérations suivantes : le domaine sensible dans lequel interviennent ces infractions ; les implications économiques et internationales de leur répression ; les explications données par la France quant à la portée des mots « à tout moment » insérés par la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 dans les dispositions du code pénal pertinentes ; l'absence, en l'état, de référence jurisprudentielle ; enfin, le caractère récent de la réforme des dispositions en cause par la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption. »

La corruption peut se définir comme l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse en vue d'accomplir, retarder ou omettre

d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions.

Notre code pénal distingue deux sortes de corruptions :

— la **corruption passive** (article 432-11 du code pénal), établie lorsqu'une personne exerçant une fonction publique trafique de cette fonction en sollicitant ou en acceptant des dons, promesses ou avantages en vue d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ;

— la **corruption active** (article 433-1 du code pénal) établie lorsqu'une personne physique ou morale obtient ou essaie d'obtenir, moyennant des dons, des promesses ou avantages, d'une personne exerçant une fonction publique qu'elle accomplit ou retarde ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou un acte facilité par elle.

Ces deux infractions sont autonomes, les agissements du corrupteur et du corrompu pouvant être jugés séparément sans que la répression de l'un soit soumise à celle de l'autre.

L'accord qui scelle la rencontre de volonté entre les deux protagonistes est communément désigné sous l'expression « *pacte de corruption* », étant noté qu'il est indifférent que ce concours de volontés frauduleuses soit suivi d'exécution ou non.

De nombreux articles du code pénal réprimant la corruption et le trafic d'influence, dans leurs nombreuses variantes, ont été modifiés par la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption, dans le but d'étendre le domaine de la répression.

Dans leur rédaction antérieure à cette loi, ces différents articles imposaient que fût rapportée la preuve d'un pacte de corruption intervenu entre le corrupteur et le corrompu et conclu antérieurement à l'acte promis par le second au premier ; il en allait de même en matière de trafic d'influence.

Pour supprimer cette **condition d'antériorité**, la loi du 30 juin 2000 a systématiquement ajouté aux différents articles les mots « *à tout moment* » : peu importe que l'avantage sollicité ou agréé par le corrompu soit une récompense anticipée pour son acte ou qu'il escompte l'obtenir *a posteriori*, la sollicitation ou l'agrément pouvant intervenir « *à tout moment* ».

Il apparaît cependant que des passages inchangés de ces différents articles continuent, grammaticalement du moins, de postuler une antériorité du pacte sur l'avantage espéré par le corrompu. L'objet du présent article est de corriger ces dispositions ambiguës.

Lors de son audition par votre commission des Lois le 3 novembre dernier, M. Jacques Barrau, chef du Service central de prévention de la corruption a souligné l'importance de ces corrections, qui permettront d'aller jusqu'au bout de la réforme de 2007 en matière de définition de la corruption et de lever les ambiguïtés rédactionnelles de la loi qui pèsent aujourd'hui sur les procédures en cours.

Le 1<sup>o</sup> du présent article modifie l'article 432-11 du code pénal qui, dans sa rédaction actuelle, réprime le fait pour toute personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

— « soit **pour accomplir** ou *s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* »,

— « soit **pour abuser** de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».

Cette rédaction continue de laisser entendre que le pacte a été conclu entre le corrupteur et le corrompu avant la sollicitation de l'un ou l'agrément de l'autre, postulant que le comportement du corrompu est adopté en prévision d'un autre acte. C'est pour mettre fin à cette mauvaise interprétation que le **a**) (s'agissant de la corruption) et le **b**) (s'agissant du trafic d'influence) du 1<sup>o</sup> du présent article ajoutent à chaque verbe à l'indicatif le même verbe à l'indicatif passé.

Le 2<sup>o</sup> du présent article procède de même à l'article 433-2 du code pénal qui punit le fait de solliciter ou d'agréer des offres ou des avantages afin d'abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité publique une décision favorable.

Il complète cet article pour prévoir que l'acte est commis par l'auteur du trafic d'influence non seulement « *afin d'abuser* » mais aussi « *pour abuser* » ou « *pour avoir abusé* » de son influence, ce qui rend indifférent que la sollicitation ou l'agrément intervienne avant qu'il ait abusé de son influence ou après.

Dans la même logique, le 3<sup>o</sup> du présent article modifie l'article 434-9 du code pénal relatif à la corruption de certains personnels judiciaires nationaux (magistrats, jurés, arbitre...) qui encourent des peines aggravées.

Le 4<sup>o</sup> du présent article modifie quant à lui l'article 434-9-1 du code pénal, introduit par la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007, qui punit le trafic d'influence commis par un particulier en vue d'exercer une influence sur ces mêmes personnels judiciaires nationaux.

Le 5° du présent article modifie à cette même fin l'article 435-1 <sup>(1)</sup> du code pénal qui punit le fait pour tout agent public étranger ou international (« *une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public dans un État étranger ou au sein d'une organisation internationale publique* »), de solliciter des avantages pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction. Le 6° du présent article modifie l'article 435-2 du code pénal qui punit le fait pour toute personne de solliciter ou agréer des avantages afin d'abuser de son influence pour obtenir une décision favorable d'un agent public étranger ou international.

Le 7° du présent article procède de même à l'article 435-7 du code pénal qui punit le fait par les personnels judiciaires étrangers ou internationaux de solliciter ou d'agréer des avantages pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction. Le 8° du présent article modifie l'article 435-8 du code pénal qui punit le fait pour toute personne de solliciter ou agréer des avantages afin d'abuser de son influence pour obtenir une décision favorable de ces mêmes personnels judiciaires étrangers ou internationaux.

Le 9° du présent article modifie l'article 441-8 du code pénal qui punit le fait, par une personne agissant dans l'exercice de sa fonction, de solliciter ou agréer un avantage pour établir une attestation ou un certificat faisant état de faits matériellement inexacts. Les peines encourues sont aggravées lorsque l'auteur des faits exerce une profession médicale ou de santé. Dans sa rédaction actuelle, cet article, qui est classé parmi les articles du code pénal qui répriment le faux, ne comporte pas la mention « *à tout moment* » alors même que les faits s'apparentent à la corruption passive. Le présent 9° répare cette lacune de notre droit et ajoute la conjugaison du verbe à l'indicatif passé.

Le 10° du présent article modifie l'article 445-2 du code pénal qui punit le fait, pour tout personne qui, n'étant pas un agent public mais exerçant des fonctions de direction, sollicite ou agréée des avantages afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction en violation de ses obligations légales, contractuelles ou professionnelles. La loi de 2000 avait ajouté la précision « *à tout moment* » ; le présent 10° complète cette mention par des verbes à l'indicatif passé.

Le 11° du présent article modifie l'article 717-1 du code pénal qui punit le fait, pour tout directeur ou salarié, de solliciter ou d'agréer, à l'insu et sans autorisation de son employeur, des offres ou promesses pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction. Dans sa rédaction actuelle, cet article ne comporte pas la mention « *à tout moment* » alors même que les faits s'apparentent là encore à la corruption passive. Le présent 11° répare cette lacune de notre droit et ajoute la conjugaison des verbes à l'indicatif passé. Le 12° du

---

(1) La loi du 13 novembre 2007 précitée a étendu l'incrimination du délit de corruption d'agents publics étrangers ou internationaux en supprimant toute référence au commerce international et en incriminant également le corrompu.

présent article modifie de la même manière l'article 727-1 du code pénal applicable à Mayotte et punissant les mêmes faits que l'article 717-1.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 234 et CL 235 du rapporteur, tendant à corriger des erreurs de référence.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 114 **ainsi modifié**.*

#### *Article 115*

(art. 434-40 et 434-40-1 [nouveau] du code pénal)

#### **Sanction de la violation de l'interdiction d'exercer une activité économique**

Le présent article, qui a été réécrit à la suite de l'adoption d'un amendement de votre rapporteur, visait à l'origine à introduire, à l'article 434-40 du code pénal, la répression de la violation de l'interdiction d'exercer une activité économique, mentionnée depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 à l'article 131-27 du même code.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 115 introduit, à l'article 434-40 du code pénal, la répression de la violation de l'interdiction d'exercer une activité économique mentionnée à l'article 131-27 issu de la loi du 4 août 2008.*

*Toutefois, l'article L. 654-15 du code de commerce réprime également le fait, dans certains cas, de ne pas respecter l'interdiction d'exercer une activité économique. Dans la mesure où l'infraction prévue par le code de commerce intéresse un champ plus restreint et prévoit des montants d'amende différents, il conviendra, pour éviter toute difficulté d'application, de procéder à une harmonisation entre les dispositions du code pénal et celles du code de commerce. »*

L'article 434-40 du code pénal réprime la violation de **l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale** prévue par les articles 131-27 et 131-29 de ce code. Dans sa rédaction actuelle, il dispose que *« lorsqu'a été prononcée, à titre de peine, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale prévue aux articles 131-27 à 131-29, toute violation de cette interdiction est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende »*.

Cette rédaction ne prend cependant pas en compte l'instauration par la loi de modernisation de l'économie (n° 2008-776) du 4 août 2008 de **l'interdiction d'exercer une activité économique** qui figure désormais au deuxième alinéa de l'article 131-27 du code pénal (*« l'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une*

*société commerciale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de dix ans »).*

En vertu d'une interprétation stricte de l'article 434-40 du code pénal, l'interdiction d'exercer une activité économique ne peut être aujourd'hui punie des peines prévues à cet article.

Le présent article vise à réparer cette incohérence de notre droit en mentionnant expressément l'interdiction figurant au deuxième alinéa de l'article 131-27 au sein de l'article 434-40 ce qui permettra de punir la violation d'une telle interdiction d'une peine de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

Dans son avis, le Conseil d'État a fait remarquer au législateur que l'article L. 654-15 du code de commerce réprime également le fait de ne pas respecter l'interdiction d'exercer une activité économique et estimé qu'une coordination entre les deux dispositions serait nécessaire.

En application de cet article L. 654-15 du code de commerce, qui est issu de la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, « *le fait, pour toute personne, d'exercer une activité professionnelle ou des fonctions en violation des interdictions, déchéances ou incapacité prévues par les articles L. 653-2 et L. 653-8, est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 375 000 euros* ».

Votre rapporteur a fait adopter un amendement tendant à harmoniser les *quantums* d'amende applicables en vertu du code pénal et du code du commerce s'agissant de la violation de l'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle sans modifier les *quantums* applicables, en vertu de l'article 434-40 du code pénal, à la violation d'une autre interdiction professionnelle ou sociale. Cet amendement vise en outre, pour combler une lacune de notre droit, à ajouter à ce dernier article la violation de l'interdiction d'exercer une fonction publique.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 236 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise, en réponse à une observation du Conseil d'État, à harmoniser les *quantums* d'amende applicables en vertu du code pénal et du code de commerce s'agissant de la violation de l'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle.

*La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 115 est ainsi rédigé.*

*Article 116*

(art. 366, 367, 529, 543, 604, 623, 706-31 et 850 du code de procédure pénale)

**Mise en cohérence du code de procédure pénale en matière de contrainte judiciaire – Détention sur la base de la décision de la cour d'assises en cas de condamnation à une peine plus longue que la détention provisoire déjà effectuée – Mise en cohérence du code de procédure pénale en matière de récidive contraventionnelle – Suppression d'un renvoi inexact à la contrainte judiciaire en matière contraventionnelle – Suppression d'une référence à la peine de mort – Prerogatives du président de la commission de révision des condamnations pénales – Correction d'une erreur de référence**

Le 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup> du présent article ont été supprimés par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

Le 3<sup>o</sup> du présent article supprime le dernier alinéa de l'article 366 du code de procédure pénale qui continue de prévoir que la cour d'assises se prononce sur la contrainte judiciaire, alors que cette mesure est désormais prononcée par le juge de l'application des peines en cas de défaut de paiement, en application de l'article 749 du code de procédure pénale. Ce dernier article prévoit qu'« *en cas d'inexécution volontaire d'une ou plusieurs condamnations à une peine d'amende prononcées en matière criminelle ou en matière correctionnelle pour un délit puni d'une peine d'emprisonnement, y compris en cas d'inexécution volontaire de condamnations à des amendes fiscales ou douanières, le juge de l'application des peines peut ordonner, dans les conditions prévues par le présent titre, une contrainte judiciaire consistant en un emprisonnement dont la durée est fixée par ce magistrat dans la limite d'un maximum fixé par la loi en fonction du montant de l'amende ou de leur montant cumulé.* »

Le 4<sup>o</sup> du présent article modifie l'article 367 du code de procédure pénale pour répondre à une remarque formulée par la Cour de cassation dans son rapport public pour 2008.

Actuellement, l'article 367 du code de procédure pénale prévoit que lorsque la durée de la peine d'emprisonnement prononcée par la cour d'assises est supérieure à la détention provisoire déjà effectuée, « *le mandat de dépôt délivré contre l'accusé continue de produire ses effets ou la cour décerne mandat de dépôt contre l'accusé, jusqu'à ce que la durée de détention ait atteint celle de la peine prononcée, sans préjudice pour l'accusé de son droit à demander sa mise en liberté conformément aux dispositions des articles 148-1 et 148-2* ».

Il est proposé de modifier le deuxième alinéa de l'article 367 afin qu'il soit précisé que, dans le cas où la cour d'assises prononce une peine d'emprisonnement supérieure à la durée de la détention provisoire déjà subie, cette condamnation vaut, sauf décision contraire, titre de détention de l'accusé. Celui-ci sera ainsi détenu en application de la décision de la juridiction criminelle, qui, par la condamnation qu'elle vient de prononcer, même si elle n'est pas définitive, vient de transformer totalement la situation juridique de l'intéressé. Il s'agit par cette disposition d'introduire une plus grande cohérence dans la procédure.

Le 5° du présent article supprime une disposition de l'article 529 du code de procédure pénale devenue sans objet : aux termes du premier alinéa de cet article, « *pour les contraventions des quatre premières classes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive* ». Dès lors, en application de cette disposition, la procédure de l'amende forfaitaire ne pourrait constituer le premier terme d'une éventuelle récidive. Or, comme le souligne le Professeur Jacques-Henri Robert, « *cette règle, écrite avant la promulgation du code pénal, est depuis lors dépourvue de tout effet pratique parce que la récidive des contraventions des quatre premières classes – les seules relevant du domaine de l'amende forfaitaire – a été abolie par ce code* ». Les articles 132-11 et 132-15 du code pénal réservent la récidive au cas de contraventions de cinquième classe. Afin de clarifier le droit en vigueur, il convient de supprimer toute référence à la récidive figurant à l'article 529 du code de procédure pénale.

Votre rapporteur a noté qu'il est également nécessaire de procéder à la même modification à l'article 850 du code de procédure pénale qui reproduit le premier alinéa de l'article 529 applicable dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Il a fait adopter un amendement en ce sens, devenu le 10° de l'article.

Le 6° du présent article modifie l'article 543 du code de procédure pénale. Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de cet article rend les dispositions relatives à la contrainte judiciaire des articles 749 à 762 applicables aux jugements des contraventions par le tribunal de police ou la juridiction de proximité.

Cette disposition apparaît contraire à l'article 749 du code de procédure pénale qui prévoit que la contrainte judiciaire ne s'applique qu'en matière criminelle et délictuelle. Le présent 6° supprime donc le renvoi erroné aux articles 749 à 762 en matière contraventionnelle.

Le 7° du présent article, dans sa rédaction initiale, supprimait le 2° de l'article 604 du code de procédure pénale qui est dépourvu de toute application juridique depuis l'abolition de la peine de mort par la loi du 9 octobre 1981.

L'article 604 précise dans sa rédaction actuelle que la Cour de cassation doit statuer d'urgence et par priorité, et en tout cas avant l'expiration d'un délai de trois mois, sur les pourvois reçus en certaines matières, dont l'article fixe la liste :

1° lorsque le pourvoi est formé contre un arrêt de renvoi en cour d'assises ;

2° lorsqu'il est formé contre un arrêt de cour d'assises ayant prononcé la peine de mort ;

3° dans les cas prévus à l'article 571, ce délai est réduit à deux mois.

La commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur réécrivant totalement l'article 604 dans un souci de meilleure lisibilité d'ensemble.

Le 8° du présent article porte modification de l'article 623 du code de procédure pénale, conformément à une des préconisations formulées par la Cour de cassation dans son rapport public pour 2007. Il s'agit par cette disposition de conférer au président de la commission de révision des condamnations pénales le pouvoir de rejeter par une décision non motivée les demandes en révision manifestement irrecevables.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« La dispense totale de motivation prévue par le 8° lorsque le président de la commission de révision rejette une demande manifestement irrecevable mérite attention. La motivation, même sommaire, des décisions juridictionnelles participe en effet d'exigences de valeur supra-législative. Il est ainsi suggéré de remplacer les mots : « une décision non motivée » par le mot : « ordonnance ». »*

À l'appui de sa recommandation, la Cour a fait valoir que les demandes de révision ont connu ces dernières années un accroissement important : 156 demandes ont été reçues en 2007 contre seulement 51 en 1989. Or, l'expérience montre que nombre de ces requêtes se bornent à critiquer la décision de condamnation sans faire état d'aucun élément nouveau ou sont formées par des condamnés qui viennent de voir leur précédente demande rejetée.

La présente disposition vise à permettre aux membres de la commission de révision de se consacrer pleinement à l'examen des requêtes qui le méritent en conférant au président de la commission la possibilité de rejeter les demandes manifestement irrecevables par une décision non motivée.

Rappelons que l'article 622 du code de procédure pénale précise la liste limitée des motifs pouvant justifier une demande de révision d'une décision pénale définitive :

— Dans le cas d'une condamnation pour homicide, si sont représentées des pièces *« propres à faire naître de suffisants indices sur l'existence de la prétendue victime de l'homicide »* ;

— L'existence d'un nouvel arrêt ou jugement qui condamné pour le même fait un autre accusé ou prévenu dans le cas où les deux condamnations ne peuvent se concilier : leur contradiction est la preuve de l'innocence de l'un ou de l'autre condamné ;

— La condamnation postérieure pour faux témoignage d'un des témoins entendus lors du procès ;

— La révélation d'*« un fait nouveau ou (d') un élément inconnu de la juridiction au jour du procès, de nature à faire naître un doute sur la culpabilité du condamné »*.

L'article 623 du même code précise la procédure suivie devant la commission de révision : celle-ci est composée de cinq magistrats de la Cour de cassation, désignés par l'assemblée générale de cette juridiction et dont l'un, choisi parmi les membres de la chambre criminelle, en assure la présidence. Les fonctions du ministère public sont exercées par le parquet général de la Cour de cassation. La Commission peut être saisie par le ministre de la justice pour par le condamné ou en cas d'incapacité, par son représentant légal, ou en cas de décès, par ses ayants droit.

L'article précise qu'« *après avoir procédé, directement ou par commission rogatoire, à toutes recherches, auditions, confrontations et vérifications utiles et recueilli les observations écrites ou orales du requérant ou de son avocat et celles du ministère public, cette commission saisit la chambre criminelle, qui statue comme cour de révision, des demandes qui lui paraissent pouvoir être admises. La commission statue par une décision motivée qui n'est susceptible d'aucun recours ; cette décision, sur demande du requérant ou de son avocat, est rendue en séance publique.* »

Dans son avis, le Conseil d'État a rappelé l'importance de la motivation des décisions juridictionnelles « *qui participe d'exigences de valeur supra-législative* », ce qui l'a conduit à suggérer le remplacement des termes « *décision non motivée* » par celui d'« *ordonnance* ». La Commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur en ce sens, qui prévoit désormais une « *ordonnance motivée* ».

Le 9<sup>o</sup> du présent article procède à la correction d'une erreur de référence. Le dernier alinéa de l'article 706-31 du code de procédure pénale élève la durée de la contrainte judiciaire à un an « *pour l'une des infractions mentionnées à l'alinéa précédent* » ; or, le deuxième alinéa vise les « *délits mentionnés à l'article 706-26* » : il en résulte que l'aggravation de la durée de la contrainte judiciaire n'est applicable qu'aux délits et non aux crimes (lesquels sont visés par l'alinéa 1<sup>er</sup> de ce même article). La présente disposition remédie à ce défaut en visant, au dernier alinéa de l'article 706-31, l'article 706-26 dans son ensemble.

\*

\* \*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL 78 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle adopte ensuite l'amendement CL 17 de M. Jean-Luc Warsmann, visant à supprimer les alinéas 2 à 5 de l'article.*

*Elle adopte également l'amendement de clarification rédactionnelle CL 237 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CL 238 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Dans son avis, le Conseil d'État a rappelé l'importance de la motivation des décisions juridictionnelles, ce qui l'a conduit à suggérer le remplacement des termes « *décision non motivée* » par celui d'« *ordonnance* », qui implique une motivation. Cet amendement en tient compte. Désormais, le président de la commission de révision des condamnations pénales pourra rejeter par simple ordonnance, motivée, les demandes de révision manifestement irrecevables, ce qui simplifiera les procédures applicables, sans supprimer l'exigence de motivation.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite un amendement de coordination du rapporteur, CL 239.*

*Elle adopte enfin l'article 116 ainsi modifié.*

#### *Article 117*

(art. L. 215-1 et L. 283-1 du code de l'aviation civile)

### **Modification de dispositions du code de l'aviation civile relatives aux contrôles sanitaires aux frontières redondantes avec des dispositions du code de la santé publique**

Le présent article, qui a été réécrit par un amendement présenté par votre rapporteur, avait initialement pour objet l'abrogation de deux articles du code de l'aviation civile qui renvoient à des articles du code de la santé publique qui ont été abrogés.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Les deux articles du code de l'aviation civile dont il est proposé la suppression renvoient aux dispositions des articles L. 52 et L. 54 du code de la santé publique qui ont été abrogés.*

*Il serait préférable, dans un souci de lisibilité du code de l'aviation civile, de maintenir dans ce code une disposition renvoyant aux articles L. 3115-1 et L. 3116-5 du code de la santé publique qui reprennent les dispositions des anciens articles L. 52 et L. 54. »*

Le 1<sup>o</sup> du présent article abrogeait l'article L. 215-1 du code de l'aviation civile.

Dans sa rédaction actuelle, cet article, qui a été inséré dans le code par un décret du 17 novembre 1980, précise que, « *conformément à l'article L. 52 du code de la santé publique, le contrôle sanitaire aux frontières est régi sur le territoire de la République française par les dispositions des règlements sanitaires pris par l'Organisation mondiale de la santé, conformément aux articles 21 et 22 de sa constitution, des arrangements internationaux et des lois et règlements nationaux intervenus ou à intervenir en cette matière en vue de prévenir la propagation par voie aérienne des maladies transmissibles.* »

Cette rédaction n'est pas satisfaisante pour deux raisons :

— D'une part, le renvoi à l'article L. 52 du code de la santé publique est erroné puisque cet article a été abrogé et ses dispositions reprises par l'ordonnance n° 2000-458 du 15 juin 2000 au sein d'un article L. 3115-1 du même code ;

— D'autre part, la rédaction de l'article sur le fond est la reprise, quasi-identique, des dispositions de l'article L. 3115-1 du code de la santé publique qui dispose : « *Le contrôle sanitaire aux frontières est régi, sur le territoire de la République française, par les dispositions des règlements sanitaires pris par l'Organisation mondiale de la santé conformément aux articles 21 et 22 de sa constitution, des arrangements internationaux et des lois et règlements nationaux intervenus ou à intervenir en cette matière en vue de prévenir la propagation par voie terrestre, maritime ou aérienne des maladies transmissibles* ». Compte tenu de l'objet du code de l'aviation civile, seule la propagation par voie aérienne est visée à l'article L. 215-1.

Le 2° du présent article abrogeait l'article L. 283-1 du code de l'aviation civile.

Cet article punit l'altération, la dissimulation ou l'omission par un fonctionnaire ou agent public, un commandant ou officier d'un aéronef ou un médecin de faire connaître à l'autorité sanitaire des faits qu'il est dans l'obligation de révéler en application des dispositions relatives au contrôle sanitaire aux frontières. Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs, il dispose : « *conformément à l'article L. 54 du code de la santé publique, tout fonctionnaire ou agent public, tout commandant ou officier d'un aéronef, tout médecin qui, dans un document ou une déclaration, aura sciemment altéré ou dissimulé les faits ou qui aura négligé d'informer l'autorité sanitaire de faits à sa connaissance qu'il était dans l'obligation de révéler en application des textes mentionnés à l'article L. 52 du code de la santé publique, ci-dessus rappelé à l'article L. 215-1, sera puni d'une peine de deux ans d'emprisonnement, et d'une amende de 3 750 euros, ou de l'une de ces deux peines seulement.* »

Cette rédaction de cet article n'est pas satisfaisante pour trois raisons :

— Il renvoie à deux articles du code de la santé publique qui ont été abrogés : l'article L. 52 (*cf. supra*) et l'article L. 54, qui a été abrogé et dont les dispositions ont été partiellement reprises par l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 au sein de l'article L. 3116-5 du code de la santé publique. Il est à noter que la définition des éléments constitutifs de l'infraction a toutefois été reformulée lors de la recodification, sans que cette réécriture n'emporte de modification substantielle ;

— En outre, la formulation « *ou de l'une de ces deux peines seulement* » n'est pas utile au regard des règles générales du prononcé des peines : en vertu du

dernier alinéa de l'article 132-17 du code pénal, la juridiction de jugement « *peut ne prononcer que l'une des peines encourues pour l'infraction dont elle est saisie* » (cf. article 122 de la présente proposition de loi) ;

— Enfin, sa rédaction est sur le fond redondante avec celle de l'article L. 3116-5 du code de la santé publique qui dispose : « *Le fait, pour un fonctionnaire ou agent public, un commandant ou officier d'un navire ou d'un aéronef, un médecin, dans un document ou une déclaration, d'altérer, de dissimuler, ou de négliger de faire connaître à l'autorité sanitaire, des faits qu'il est dans l'obligation de révéler en application des textes mentionnés à l'article L. 3115-1, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende* ».

Dans son avis, le Conseil d'État a estimé qu'il « *serait préférable, dans un souci de lisibilité du code de l'aviation civile, de maintenir dans ce code une disposition renvoyant aux articles L. 3115-1 et L. 3116-5 du code de la santé publique* ». Votre rapporteur a donc présenté un amendement, que la Commission a adopté, réécrivant complètement le présent article afin de remplacer les abrogations des deux articles du code de l'aviation civile par leur réécriture, limitée à un simple renvoi aux articles pertinents du code de la santé publique.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 79 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 117.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 240 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Une fois encore, cet amendement tire les enseignements de l'avis du Conseil d'État en remplaçant les abrogations de deux articles du code de l'aviation civile par deux renvois aux articles pertinents du code de la santé publique.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 117 **ainsi modifié**.*

#### *Article 118*

(art. 83, 85, 2294, et 2317 du code civil)

### **Suppression de références à la peine de mort – Suppression de références à la contrainte judiciaire en matière civile**

Le présent article procède à un toilettage de dispositions obsolètes du code civil.

### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« L'article 118 tire les conséquences des abolitions de la peine de mort et de la contrainte par corps en matière civile et commerciale.*

*Il ne suscite pas d'observation particulière, sinon sur l'intérêt qu'il y aurait, au-delà de leur abrogation pure et simple, à remplacer les mots : « ou dans les prisons et maisons de réclusion, ou d'exécution à mort, » à l'article 85 du code civil par les mots : « , ou survenue dans un établissement pénitentiaire, ». En effet, l'article 79 du code civil ne conduit pas à mentionner dans l'acte de décès le lieu précis où celui-ci s'est produit. Pour le surplus, l'interdiction de toute mention de mort violente s'applique à l'administration pénitentiaire, comme à toute autre administration, sans qu'il soit nécessaire de la mentionner spécifiquement. »*

## 1. Suppression de références à la peine de mort au sein du code civil

L'article 3 de la loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 qui a aboli la peine de mort précise que *« dans tous les textes en vigueur prévoyant que la peine de mort est encourue, la référence à cette peine est remplacée par la référence à la réclusion criminelle à perpétuité ou à la détention criminelle <sup>(1)</sup> à perpétuité suivant la nature du crime concerné »*.

Pour autant, malgré l'existence de cette *« disposition balai »*, certaines dispositions contenant les termes *« peine de mort »* ou *« exécution à mort »* demeurent encore formellement en vigueur dans notre droit positif. Il est nécessaire de procéder à leur abrogation, adaptation ou réécriture de manière expresse et précise.

Le 1° du présent article abroge l'article 83 du code civil qui est *de facto* privé de toute application depuis la suppression de la peine capitale. Dans sa rédaction actuelle, cet article prévoit ainsi que *« les greffiers criminels seront tenus d'envoyer, dans les vingt-quatre heures de l'exécution des jugements portant peine de mort, à l'officier de l'état civil du lieu où le condamné aura été exécuté, tous les renseignements énoncés en l'article 79, d'après lesquels l'acte de décès sera rédigé »*.

Le 2° du présent article modifie l'article 85 du code civil dont la rédaction est devenue obsolète du fait de l'abolition de la peine de mort.

Cet article précise que *« dans tous les cas de mort violente, ou dans les prisons et maisons de réclusion, ou d'exécution à mort, il ne sera fait sur les registres aucune mention de ces circonstances, et les actes de décès seront simplement rédigés dans les formes prescrites par l'article 79 »*.

Cet article doit être modifié sur deux points :

— il convient tout d'abord de supprimer la référence à l'*« exécution à mort »* ;

---

(1) applicable aux crimes politiques.

— il faut en outre procéder à l'actualisation des termes utilisés pour décrire les prisons en leur substituant le vocable d'« établissements pénitentiaires ».

C'est à ces deux modifications que procède la présente disposition.

## **2. Suppression de références à la contrainte judiciaire en matière civile**

La contrainte judiciaire (ancienne contrainte par corps) a été abrogée en matière civile <sup>(1)</sup>, contrairement à la matière pénale où elle demeure (*cf.* article 746 du code de procédure pénale) ; dès lors, les cautions ne peuvent, en cette qualité, faire l'objet de cette mesure. Or, il apparaît que certaines dispositions civiles continuent, en matière de cautionnement, à faire référence à la contrainte judiciaire ; il convient donc de supprimer ces références obsolètes.

Le 3<sup>o</sup> du présent article modifie l'article 2294 du code civil relatif à la transmission aux héritiers des engagements des cautions. Dans sa rédaction actuelle, cet article prévoit que ces engagements sont transmis aux héritiers, « à l'exception de la contrainte judiciaire, si l'engagement était tel que la caution y fût obligée ». La présente disposition supprime la mention obsolète « à l'exception de la contrainte judiciaire ».

Le 4<sup>o</sup> du présent article supprime quant à lui le dernier alinéa de l'article 2317 du code civil qui fait de la même manière référence à la contrainte judiciaire. Dans sa rédaction actuelle, cet article précise que « toutes les fois qu'une personne est obligée, par la loi ou par une condamnation, à fournir une caution, la caution offerte doit remplir les conditions prescrites par les articles 2295 et 2296 », le second alinéa précisant que « lorsqu'il s'agit d'un cautionnement judiciaire, la caution doit, en outre, être susceptible de contrainte judiciaire ».

*La Commission adopte l'article 118 sans modification.*

### *Article 119*

(art. L. 242-30, L. 244-1, L. 820-4 et L. 820-7 du code de commerce)

#### **Amélioration rédactionnelle d'articles du code de commerce relatifs à des incriminations, notamment liées à l'activité des commissaires aux comptes**

Le 1<sup>o</sup> du présent article modifie l'article L. 242-30 du code de commerce relatif aux infractions pouvant être commises au sein des sociétés anonymes à directoire.

Dans sa rédaction actuelle, cet article dispose que « les peines prévues par les articles L. 242-6 à L. 242-29 pour les présidents, les directeurs généraux et les

---

(1) La contrainte par corps en matière civile, commerciale et contre les étrangers a été supprimée par la loi du 22 juillet 1867.

*administrateurs des sociétés anonymes sont applicables, selon leurs attributions respectives, aux membres du directoire et aux membres du conseil de surveillance des sociétés anonymes régies par les dispositions des articles L. 225-57 à L. 225-93* ». Le deuxième alinéa de l'article précise que « *les dispositions de l'article L. 246-2 sont en outre applicables aux sociétés anonymes régies par les articles L. 225-57 à L. 225-93.* »

D'une manière générale le code de commerce distingue les infractions punissables pour chaque type de société : sociétés à responsabilité limitée (articles L. 241-1 et suivants), sociétés anonymes (articles L. 242-1 et suivants), sociétés anonymes dotées d'un directoire (article L. 242-30).

Toutefois, la lecture de l'article L. 242-30 du code de commerce ne permet pas de déterminer clairement les infractions pouvant être imputées aux membres du directoire ou du conseil de surveillance de ces dernières sociétés. En effet, le premier alinéa de cet article renvoie seulement aux délits prévus aux articles « *L. 242-6 à L. 242-29* » du code de commerce, ce qui semble exclure d'autres dispositions pourtant applicables au sein des sociétés anonymes « *ordinaires* », à savoir les articles L. 242-1 à L. 242-5 relatifs à la constitution de ces sociétés et aux infractions pouvant être commises en cette occasion ou par la suite.

De ce renvoi lacunaire paraît résulter dès lors, pour les auteurs de tels comportements, une impunité curieuse lorsqu'ils contreviennent à ces mêmes règles à l'occasion de la constitution d'une société anonyme à directoire.

Cette situation est d'autant plus curieuse que le deuxième alinéa de l'article L. 242-30, qui établit la liste des infractions pouvant être commises par les dirigeants de fait d'une société à directoire, vise expressément les dispositions de l'article L. 246-2 <sup>(1)</sup> qui lui-même renvoie aux articles L. 242-1 à L. 242-5. Il semble difficilement concevable que les infractions imputables aux dirigeants de fait soient en nombre plus étendu que celles qui le sont aux dirigeants de droit.

Le présent 1<sup>o</sup> vise à réparer cette incohérence de notre droit. En visant l'article L. 242-1 en lieu et place de l'article L. 242-6, il rend l'ensemble des infractions réprimées dans les sociétés anonymes « *ordinaires* » applicables aux sociétés anonymes à directoire, à savoir celles visées aux articles L. 242-1 à L. 242-29.

Le 2<sup>o</sup> du présent article modifie quant à lui l'article L. 244-1 du code de commerce qui précise que les articles L. 242-20, L. 242-26 et L. 242-27 de ce même code sont applicables aux commissaires aux comptes des sociétés par actions simplifiées.

---

(1) *Cet article dispose que « Les dispositions des articles L. 242-1 à L. 242-29, L. 243-1 et L. 244-5, visant le président, les administrateurs ou les directeurs généraux de sociétés anonymes ou de sociétés européennes et les gérants de sociétés en commandite par actions sont applicables à toute personne qui, directement ou par personne interposée, a, en fait, exercé la direction, l'administration ou la gestion desdites sociétés sous le couvert ou au lieu et place de leurs représentants légaux. »*

Or les articles L. 242-26 et L. 242-27 ont été abrogés par l'article 113 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, leur contenu a été transféré aux articles L. 820-6 et L. 820-7.

La présente disposition vise à réparer cet oubli de coordination et à actualiser le renvoi.

Le 3° du présent article modifie l'article L. 820-4 du code de commerce qui comporte deux séries d'incriminations :

— Son 1° punit de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 30 000 euros le fait « *pour tout dirigeant de personne ou d'entité tenue d'avoir un commissaire aux comptes de ne pas en provoquer la désignation ou de ne pas le convoquer à toute assemblée générale* » ;

— Son 2° punit de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 75 000 euros le fait pour les dirigeants d'une personne morale ou toute personne ou entité au service d'une personne ou entité tenue d'avoir un commissaire aux comptes de mettre obstacle aux vérifications ou contrôles des commissaires aux comptes ou des experts nommés en exécution des articles L. 223-37 et L. 225-231 du code de commerce, ou de leur refuser la communication sur place de toutes les pièces utiles à l'exercice de leur mission et, notamment, de tous contrats, livres, documents comptables et registres de procès-verbaux.

La formulation du 1°, qui date de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, apparaît paradoxale. S'il est tout à fait logique de limiter la sanction pour non-désignation d'un commissaire aux comptes aux seules personnes ou entités tenues d'en avoir un en vertu de dispositions légales, il est en revanche surprenant de limiter à ces seules personnes ou entités la sanction de non-convocation d'un commissaire aux comptes une fois celui-ci désigné.

Le **a) du 3°** du présent article propose de répondre à cette incohérence en étendant à tout dirigeant d'une personne ou entité ayant un commissaire aux comptes la sanction de la non-convocation de celui-ci. Dès lors, une société qui aura librement instauré, en dehors de toute obligation légale, le contrôle d'un commissaire aux comptes sera tenue de le convoquer aux réunions de l'assemblée générale sous peine d'encourir les peines de l'article L. 820-4.

Votre rapporteur a estimé que la même incohérence existe au 2° de l'article L. 820-4 s'agissant de l'obstacle mis aux vérifications du commissaire aux comptes (ou assimilés) ou du refus de communication de pièces utiles à l'exercice de sa mission : à partir de l'instant où une société ou une entité a procédé à la désignation d'un commissaire aux comptes, la protection pénale devrait jouer, que cette désignation ait été obligatoire ou librement décidée. Qu'une personne morale se dote d'un commissaire aux comptes alors qu'elle pouvait légalement s'en passer ne devrait pas signifier que ses dirigeants peuvent les traiter comme quantité négligeable et s'opposer impunément à leurs contrôles.

Le **b)** du 3° du présent article, issu d'un amendement de votre rapporteur, vise à réparer cette lacune.

Le 4° du présent article procède à trois modifications dans la rédaction de l'article L. 820-7 du code de commerce.

Dans sa rédaction actuelle, cet article dispose qu'« *est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 75 000 euros le fait, pour toute personne, de donner ou confirmer soit en son nom personnel, soit au titre d'associé dans une société de commissaires aux comptes des informations mensongères sur la situation de la personne morale ou de ne pas révéler au procureur de la République les faits délictueux dont il a eu connaissance.* »

Ainsi, au lieu de viser le commissaire aux comptes comme auteur de l'infraction, le texte fait référence à « *toute personne* », en omettant d'ailleurs d'accorder en genre la suite de la phrase, au point qu'il serait permis de penser qu'il vise la personne (au féminin) qui ne révèle pas au procureur de la République les faits délictueux dont « *il* » (au masculin) a connaissance, ce qui semble limiter l'obligation de révélation aux seules infractions dont le procureur est déjà informé...

Or, dans son esprit sinon dans sa lettre, cet article entend bien contraindre les commissaires aux comptes à dénoncer au procureur de la République les infractions dont ils peuvent apprendre l'existence dans l'accomplissement de leur mission.

En vertu du principe de légalité des peines, une incrimination pénale ne saurait nommer de manière imprécise le champ des personnes visées. Les termes « *toute personne* » sont manifestement erronés puisque le comportement visé ne peut être pénalement reproché qu'à celui qui a le devoir professionnel de dire la vérité, c'est-à-dire au commissaire aux comptes (*cf.* article L. 242-20 du code de commerce).

Le 4° du présent article vise à préciser la rédaction de l'article pour la rendre plus conforme à son esprit. Afin de permettre de condamner pour le délit visé à cet article une personne qui exercerait sans droit de telles fonctions, il est proposé de viser non pas directement le commissaire aux comptes, mais « *la personne qui exerce les fonctions de commissaire aux comptes* » (**a**), en supprimant par conséquent l'allusion aux différentes formes d'exercice de la profession (exercice par une personne physique ou au titre d'associé dans une société de commissaires aux comptes) devenue inutile (**b**). Il est par ailleurs mis fin à une ambiguïté rédactionnelle (**c**).

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 80 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 119.*

*Elle **adopte** ensuite un amendement de coordination du rapporteur, CL 241.*

*Puis elle **adopte** l'article 119 **ainsi modifié**.*

#### *Après l'article 119*

**M. Lionel Tardy.** Cet amendement tend à supprimer l'incrimination pénale sans intérêt prévue par l'article L. 242-31 du code de commerce – une suppression d'ailleurs préconisée par le rapport Coulon sur la dépénalisation de la vie des affaires. Des dispositions aussi discutables tendent à affaiblir l'autorité de la loi.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Le rapport Coulon fera l'objet d'un texte spécifique, lequel permettra une vision d'ensemble de la dépénalisation de la vie des affaires. L'avant-projet de loi prévoit d'ailleurs, sur le point précis que vous soulevez, un dispositif assez complexe, qui dépasse le champ de la proposition de loi dont nous discutons.

*M. Lionel Tardy **retire** son amendement.*

#### *Article 120*

*La Commission **adopte** les amendements CL 18 de M. Jean-Luc Warsmann et CL 81 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 120.*

*En conséquence, l'article 120 est **supprimé**.*

#### *Article 121*

(art. L. 115-26, L. 121-14, L. 214-2 et L. 216-7 du code de la consommation)

#### **Clarification de l'incrimination de pratiques commerciales trompeuses – Mise en cohérence des peines encourues en cas de publicité comparative illicite – Abrogation d'une disposition réglementaire**

Le présent article modifie différents articles du code de la consommation.

Son 1<sup>o</sup>, dans sa rédaction initiale, réécrivait l'article L. 121-6 de ce code, relatif aux peines encourues pour pratiques commerciales trompeuses.

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de cet article dispose que « *les pratiques commerciales trompeuses sont punies des peines prévues au premier alinéa de l'article L. 213-1* ». Son deuxième alinéa précise que l'amende peut être portée à 50 % des dépenses de la publicité ou de la pratique constituant le

délit, tandis que son dernier alinéa rend applicables à ces infractions les dispositions de l'article L. 213-6 prévoyant la responsabilité pénale des personnes morales. C'est pour remédier à cette difficulté que le présent 1° réécrit l'article dans lequel figureraient désormais expressément les sanctions encourues ; s'agissant de la responsabilité pénale des personnes morales, les deux derniers alinéas du présent 1° remplaçaient le simple renvoi à l'article L. 213-6 du code de la consommation par une reproduction de ses dispositions.

Votre rapporteur n'estime cependant pas que le renvoi opéré aux sanctions figurant à l'article L. 213-1 relatif au délit de tromperie nuise grandement à la lisibilité du droit. Un tel renvoi est d'ailleurs assez fréquent dans le code de la consommation. Il a donc proposé de supprimer le présent 1°.

En revanche, il estime utile de modifier l'article L. 115-26 du code de la consommation qui punit de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 37 500 euros – soit les mêmes peines que la pratique commerciale trompeuse –, un certain nombre d'infractions aux règles régissant la délivrance de certificats de conformité et notamment le fait de se prévaloir de l'engagement d'une démarche de certification sans que celle-ci ait été enregistrée conformément à l'article L. 641-22 du code rural (7° de l'article L. 115-26).

Il semble à votre rapporteur que cette disposition emporte une sanction très lourde au regard du comportement incriminé.

La section 3 (« *La certification de conformité* ») du chapitre premier (« *Les modes de valorisation de la qualité et de l'origine* ») du titre IV (« *La valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer* ») du livre VI (« *Production et marchés* ») du code rural contient des dispositions relatives aux modalités de délivrance d'une certification de conformité pour les denrées alimentaires et les produits agricoles non alimentaires qui respectent un certain nombre de règles en matière de production, de transformation ou de conditionnement, étant précisé que la certification de conformité n'est pas applicable aux produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'un label rouge ou de la mention « *vin de pays* ». Le certificat de conformité est délivré par un organisme certificateur accrédité.

L'article L. 641-22 du code rural précise que « *les déclarations d'engagement dans une démarche de certification sont enregistrées par le ministre chargé de l'agriculture* ». La sanction de la méconnaissance de cet article, précisée au 7° de l'article L. 115-26 du code de la consommation, à savoir une peine encourue de deux ans d'emprisonnement, semble disproportionnée au regard du manquement commis et au regard des autres manquements qui font encourir la même peine (à savoir notamment l'utilisation ou la tentative d'utilisation frauduleuse d'un certificat de conformité ou l'apposition sur des produits mis en vente d'un certificat de conformité en le sachant inexact).

Dans sa rédaction adoptée par la Commission, le 1<sup>o</sup> du présent article vise ainsi à abroger le 7<sup>o</sup> de l'article L. 115-26 du code de la consommation.

Le 2<sup>o</sup> du présent article modifie l'article L. 121-14 du code de la consommation pour clarifier les peines encourues en cas de publicité comparative illicite (infractions aux articles L. 121-8 à L. 121-12 du même code).

Cette modification répond à une des préconisations de la Cour de cassation qui, dans son rapport annuel pour 2008, avait pointé les incohérences de notre droit applicable en la matière, s'agissant du montant de l'amende encourue.

L'article L. 121-14 du code de la consommation, dans sa rédaction actuelle, prévoit que la publicité comparative illicite est punie des peines prévues, d'une part, aux articles L. 121-1 à L. 121-7 dudit code et, d'autre part, aux articles L. 716-9 et L. 716-12 du code de la propriété intellectuelle.

Or, l'article L. 121-6 du code de la consommation prévoit, par référence à l'article L. 213-1, une amende de 37 500 euros, celle-ci pouvant être portée « à 50 % des dépenses de la publicité ou de la pratique constituant le délit », tandis que l'article L. 716-9 du code de la propriété intellectuelle prévoit une amende de 400 000 euros. « Il conviendrait que le législateur fasse un choix unique pour le montant de l'amende encourue » concluait la Cour.

Pour mettre fin à cette incohérence de rédaction, le 2<sup>o</sup> du présent article propose de retenir les peines prévues en matière de tromperie par l'article L. 213-1 du code de la consommation, soit **deux ans d'emprisonnement et 37 500 euros d'amende**.

Le 3<sup>o</sup> et le 4<sup>o</sup> du présent article ont été supprimés par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

Faisant application des règles de répartition des compétences entre la loi et le règlement, le 5<sup>o</sup> du présent article propose d'abroger l'article L. 214-2 du code de la consommation, qui, bien que de valeur législative, sanctionne d'une contravention de 3<sup>ème</sup> classe l'ensemble des infractions<sup>(1)</sup> résultant de la méconnaissance des décrets en Conseil d'État pris en application des articles L. 214-1, L. 215-1 – dernier alinéa –, et L. 215-4 de ce même code. Il sanctionne de la même peine quiconque aura mis en vente ou vendu, sans attendre les résultats d'un contrôle officiel en cours, des marchandises quelconques qui seront reconnues définitivement fraudées ou falsifiées à l'issue de l'enquête judiciaire consécutive à ce contrôle, sans préjudice des poursuites correctionnelles contre l'auteur de la fraude ou de la falsification.

---

(1) En dehors de celles qui pourraient se confondre avec un délit de fraude ou de falsification.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

« *Au 5°*

*Le 5° a pour objet d'abroger, dans le souci de respecter la répartition des compétences entre la loi et le règlement, l'article L. 214-2 du code de la consommation, lequel constitue le dispositif de sanction de l'ensemble des infractions résultant de la méconnaissance des décrets en Conseil d'État pris en application de l'article L. 214-1 du même code.*

*Dès lors que l'article L.214-2 a pour objet d'instaurer des contraventions qui conservent leur utilité et afin d'éviter toute discontinuité dans la répression, il convient de différer l'entrée en vigueur de l'abrogation de cet article jusqu'à l'entrée en vigueur des décrets en Conseil d'État reprenant les dispositions de cet article L.214-2 et, au plus tard, un an après la publication de la présente loi.*

*Une autre solution consisterait à « délégaliser » cet article par un décret pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution. »*

Dans son avis, le Conseil d'État a noté un risque de discontinuité dans la répression et proposé l'ajout d'une date d'entrée en vigueur de l'abrogation, ce qui a conduit la commission des Lois, à l'initiative de votre rapporteur, à adopter un amendement en ce sens au sein des dispositions transitoires après l'article 150.

Le 6° et le 7° du présent article ont été supprimés par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

Le 8° du présent article modifie l'article L. 216-7 du code de la consommation qui, dans sa rédaction actuelle, fait toujours référence en différents alinéas (troisième, quatrième et dernier) à l'expression « *chambre d'accusation* » qui n'a plus cours depuis la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. L'article 83 de la loi précitée avait pourtant précisé que « *dans toutes les dispositions de nature législative, les mots : « chambre d'accusation » sont remplacés par les mots : « chambre de l'instruction »* »

Votre rapporteur juge nécessaire de remplacer la mention erronée, même si, en droit, elle n'aurait plus dû figurer dans le code depuis 2000. Il a fait adopter un amendement réécrivant de manière globale les trois alinéas pour éviter toute ambiguïté de rédaction.

Le 9° du présent article, dans sa rédaction initiale, modifiait l'article L. 313-2 du code de la consommation qui sanctionne d'une amende de 4 500 euros le fait de ne pas mentionner le taux effectif global dans tout écrit constatant un contrat de prêt.

Dans sa rédaction actuelle, cet article semble donner un champ d'application limité à la disposition, faisant référence à « *tout écrit constatant un contrat de prêt régi par la présente section* ». Or, cette section concerne des dispositions communes aux chapitres I et II du même titre, c'est-à-dire les chapitres relatifs, respectivement, au crédit à la consommation et au crédit immobilier.

L'infraction en question devrait par conséquent, si l'on suit ce texte, ne concerner que ces deux types de crédit qui ne bénéficient qu'aux consommateurs. Or, la jurisprudence (*Cass. civ.* 1<sup>ère</sup>, 22 janvier 2002 et *Cass. com.*, 5 octobre 2004) a considéré ce texte également applicable aux actes constatant un prêt à finalité professionnelle. Tirant les enseignements de cette jurisprudence protectrice, la présente disposition vise à supprimer la référence trop restrictive à « *la présente section* ».

Considérant que cette disposition va plus loin qu'une simple simplification du droit et que le projet de loi, n° 1769, portant réforme du crédit à la consommation, doit être prochainement examiné par notre Assemblée, votre rapporteur a jugé préférable de supprimer la présente disposition.

Le 10° du présent article supprimait une disposition inutile figurant à l'article L. 311-34 du même code.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

**« Au 10°**

*La modification proposée à l'article L. 311-34 du code de la consommation devrait être examinée dans le cadre de la réécriture de cet article qui figure dans le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, adopté par le Sénat en 1<sup>ère</sup> lecture le 17 juin 2009. Ce texte qui devrait venir en première lecture à l'Assemblée Nationale en novembre prochain prévoit une réforme d'ensemble du crédit à la consommation dans le cadre de la transposition de la directive sur le crédit à la consommation. »*

L'article 132-17 du code pénal prévoyant que la juridiction de jugement « *peut ne prononcer que l'une des peines encourues pour l'infraction dont elle est saisie* », il n'est pas utile de préciser à l'article L. 311-34 du code de la consommation que le tribunal qui, statuant sur une infraction aux obligations des prêteurs, peut ordonner la publication du jugement et la rectification de la publicité aux frais du condamné, peut ne prononcer « *que l'une des deux peines seulement* » (*cf.* article suivant).

Le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation procède à la renumérotation d'un certain nombre d'articles de ce code. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> B de ce projet, l'actuel article L. 311-34 deviendra un article L. 311-48, que l'article 14 de ce même projet modifie par ailleurs.

Votre rapporteur estime là encore de meilleure méthode législative de supprimer le présent 10° au bénéfice d'un amendement qu'il présentera à l'article 14 du projet de loi n° 1769.

Le 11° du présent article modifiait l'article L. 313-5 du code de la consommation relatif au délit d'usure.

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de cet article dispose que « *quiconque consent à autrui un prêt usuraire ou apporte sciemment à quelque titre et de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, son*

*concours à l'obtention ou à l'octroi d'un prêt usuraire ou d'un prêt qui deviendrait usuraire au sens de l'article L. 313-3 du fait de son concours est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 45 000 euros ou de l'une de ces deux peines seulement ».*

En ne faisant porter la référence au terme « *sciemment* » que sur la deuxième hypothèse de la définition, cet alinéa semble indiquer que l'acte matériel de l'infraction ne doit être nécessairement commis de façon intentionnelle que dans cette hypothèse. Or il est de principe, en vertu de l'article 121-3 du code pénal, qu'il n'y a pas de crime ou de délit sans intention de le commettre, hormis les cas où la loi en dispose autrement. Dès lors, la mention n'est pas utile et il convient de la supprimer.

Votre rapporteur a là encore proposé à la Commission un amendement supprimant cette disposition au bénéfice du prochain débat sur le texte relatif au crédit à la consommation.

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 82 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 121.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 242 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Nous proposons d'abroger le 7° de l'article L. 115-26 du code de la consommation, qui punit de deux ans d'emprisonnement le fait de se prévaloir de l'engagement d'une démarche de certification sans que celle-ci ait été formellement enregistrée par le ministère de l'agriculture. Une telle peine semble disproportionnée au regard du manquement commis et en comparaison avec d'autres infractions sanctionnées par la même peine, notamment l'utilisation frauduleuse d'un certificat de conformité ou l'apposition sur des produits mis en vente d'un certificat que l'on sait inexact.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 19 de M. Jean-Luc Warsmann, tendant à supprimer les alinéas 11 à 14, 16 et 17 de l'article 121.*

**M. Philippe Vuilque.** Lorsqu'un article est supprimé, nous souhaiterions, monsieur le président, que vous nous en indiquiez la raison.

**M. le président M. Jean-Luc Warsmann.** Je ne le ferai pas systématiquement. Je le répète, la Conférence des présidents a décidé de traiter de façon égale le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Lorsque le Gouvernement consulte le Conseil d'État sur un avant-projet – qui n'est pas publié –, il en tire les conséquences en apportant toutes les modifications qu'il juge nécessaires. Un

parlementaire qui dépose une proposition de loi doit disposer de la même liberté. En revanche, l'avis du Conseil d'État sur les dispositions maintenues est rendu public.

Je suis étonné par votre demande, qui va dans le sens d'un affaiblissement de l'initiative parlementaire.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 243 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'expression « *chambre d'accusation* » n'a plus cours dans notre droit depuis 2000, mais elle demeure utilisée dans un certain nombre de codes. L'amendement procède à une mise à jour.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 244 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement supprime les alinéas 19 à 21 de l'article 121, lesquels modifient des articles du code de la consommation faisant l'objet d'un projet de loi en cours d'examen par notre assemblée.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 121 ainsi modifié.*

#### *Article 122*

(art. L. 152-3, L. 313-30 et L. 351-13 du code de la construction et de l'habitation ;  
art. L. 313-7 du code forestier ; art. L. 480-3 du code de l'urbanisme)

#### **Suppression de mentions inutiles s'agissant de la possibilité pour le juge de moduler une sanction pénale**

L'article 132-17, alinéa 2, du code pénal énonce un principe général relatif au prononcé des peines selon lequel la juridiction de jugement « *peut ne prononcer que l'une des peines encourues pour l'infraction dont elle est saisie* ».

Ce principe s'appliquant à toute matière, il n'est pas utile de préciser pour une infraction donnée que le juge a la possibilité de prononcer seulement une des peines encourues. Le présent article procède en conséquence à la simplification de la rédaction de cinq articles figurant dans trois codes distincts.

Le **I** simplifie la rédaction de trois articles du code de la construction et de l'habitation.

Son **1°** supprime la mention inutile figurant à l'article L. 152-3 qui punit la continuation de travaux malgré l'intervention d'une décision judiciaire ou d'un arrêté municipal qui en ordonnait l'interruption d'une peine de 45 000 euros d'amende et de trois mois d'emprisonnement. Le **1°** supprime la mention inutile « *ou l'une de ces deux peines seulement* ».

Votre rapporteur a fait adopter un amendement tendant à lever une ambiguïté rédactionnelle qui pourrait naître de cette suppression, en remplaçant la mention « *le tribunal prononce* », par celle, plus habituelle en droit pénal, de peines « *encourues* » par l’auteur de l’infraction.

Le **2° du I** supprime la même mention inutile à l’article L. 313-30 qui punit de deux ans d’emprisonnement et 18 000 euros d’amende le fait de participer de manière illicite à la fondation ou à la gestion d’organismes collecteurs de la participation des employeurs à l’effort de construction.

Le **3°** procède de même à l’article L. 351-13 qui punit le fait, pour un administrateur de biens, de réaliser une fausse déclaration pour obtenir l’aide personnalisée au logement, de six mois d’emprisonnement et d’une amende de 18 000 euros.

Le **II** supprime la même mention qui figure à l’article L. 313-7 du code forestier punissant la continuation de travaux nonobstant l’intervention d’une décision judiciaire ou d’un arrêté en ordonnant l’interruption, d’une amende – égale à 300 euros par mètre carré de bois défriché – et d’un emprisonnement de trois mois.

Là encore, votre rapporteur a fait adopter un amendement rédactionnel pour lever toute ambiguïté de rédaction.

Le **III** supprime la même mention figurant à l’article L. 480-3 du code de l’urbanisme qui punit la continuation des travaux malgré l’interruption ordonnée par décision judiciaire ou arrêté d’une amende de 75 000 euros et d’un emprisonnement de trois mois, « *ou l’une de ces deux peines seulement* ». Votre rapporteur a là encore fait adopter un amendement rédactionnel.

\*

\* \*

*La Commission rejette l’amendement CL 83 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l’article 122.*

*Elle adopte ensuite successivement trois amendements rédactionnels du rapporteur, CL 246, CL 247 et CL 248.*

*Elle adopte enfin l’article 122 ainsi modifié.*

### Article 123

(art. 369, 382, 388, 414, et 432 bis du code des douanes ; art. 1746, 1750, 1753 bis A, 1771, 1772, 1775, 1783 B, 1789, 1798, 1800, 1813, 1816, 1819 et 1839 du code général des impôts ; art. L. 239 du livre des procédures fiscale)

#### **Diverses modifications apportées au code des douanes et au code général des impôts**

##### **1. Modification de dispositions du code des douanes**

Le 1<sup>o</sup> du I du présent article modifie l'intitulé de la section 6 du chapitre IV du titre II du code des douanes, pour le rendre plus cohérent avec son contenu. Aujourd'hui, cet intitulé relatif à la « *présentation des passeports* » n'est plus cohérent avec le fait que l'article 67, article unique qu'elle contient, dispose que les agents des douanes peuvent contrôler l'identité des personnes qui entrent dans le territoire douanier ou qui en sortent, ou qui circulent dans le rayon des douanes, sans préciser le document d'identité contrôlé. Or, au sein de l'espace Schengen, une simple carte d'identité suffit. La formulation retenue par le présent article, à savoir la « *présentation des titres et documents d'identité* », est donc plus satisfaisante.

Le 2<sup>o</sup> du I du présent article réécrit le 1 de l'article 369 du code des douanes.

Dans sa rédaction actuelle <sup>(1)</sup>, le premier paragraphe de l'article 369, qui ouvre le paragraphe 2 (« *Circonstances atténuantes, dispositions particulières, récidive* ») de la section 5 (« *Dispositions diverses* ») du chapitre III (« *Procédures devant les tribunaux* ») du titre XII (« *Contentieux et recouvrement* ») du code des douanes, fait encore référence aux « *circonstances atténuantes* » qui peuvent conduire le tribunal à moduler la sanction qu'il prononce, alors même que cette notion a disparu du code pénal depuis 1992. Le nouveau code pénal prévoit en effet des *quantums* de peines encourues, que le tribunal module en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de l'auteur.

Le présent 2<sup>o</sup> vise à réparer cette incohérence et à améliorer la rédaction de l'article 369 du code des douanes.

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de cet article pose le cadre des possibles modulations de peine par le tribunal en le fondant sur l'hypothèse de « *circonstances atténuantes* » retenues par le tribunal.

En matière de contributions indirectes – domaine voisin de celui des douanes –, la référence aux circonstances atténuantes a été supprimée de l'article 1 800 du code général des impôts par la loi de finances rectificative pour 2008 (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008), au profit de la formule suivante : « *le*

---

(1) issue de la loi n°2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon.

*tribunal peut, eu égard à l'ampleur et à la gravité de l'infraction commise... »*<sup>(1)</sup>. Le présent 2° s'inspire de cette formule pour modifier l'article 369 du code des douanes.

Le présent 2° procède en outre à diverses améliorations rédactionnelles de l'article 369, allégeant la rédaction du a) et complétant l'énumération des possibilités offertes au tribunal par un f), dont les dispositions figuraient d'ores et déjà sous forme d'un alinéa distinct *in fine*, mais qui sont mieux placées au sein de l'énumération.

Un alinéa final, dont la rédaction est allégée, prévoit le cas dans lequel plusieurs contrevenants sont impliqués dans un même fait de fraude, mais seulement certains d'entre eux peuvent bénéficier de la clémence du juge compte tenu de l'ampleur et de la gravité de l'infraction et de leur personnalité.

Votre rapporteur a noté que le remplacement des termes « *circonstances atténuantes* » par l'expression « *eu égard à l'ampleur et à la gravité de l'infraction commise* » ne permet pas de prendre en compte – contrairement aux principes généraux en matière pénale – la personnalité de l'auteur de l'infraction. Il a donc proposé un amendement, adopté par la Commission, réparant cet oubli au présent 2°, ainsi qu'un amendement corrigeant par cohérence l'article 1800 du code général des impôts (devenu le **a) du 14° du II** du présent article).

Votre rapporteur a également proposé de modifier, par cohérence, l'intitulé du paragraphe 2 pour faire disparaître la notion de « *circonstances atténuantes* » : tel est l'objet du **1° bis du I** du présent article.

Le **3° du I** du présent article réécrit le 2 de l'article 382 du code des douanes.

Dans sa rédaction actuelle, le paragraphe 2 de cet article dispose que « *les jugements et arrêts portant condamnation pour infraction aux lois de douane sont, en outre, exécutés par corps* ».

Il convient de corriger cet alinéa, non seulement pour supprimer la référence à la contrainte par corps, à laquelle a été substituée en 2004 la contrainte judiciaire<sup>(2)</sup>, mais également pour préciser la référence aux condamnations, car seules les condamnations aux pénalités fiscales (et non les condamnations civiles, telle la condamnation au paiement des droits fraudés) permettent l'usage de la contrainte judiciaire.

---

(1) *Le premier alinéa de cet article dispose : « En matière de contributions indirectes, le tribunal peut, eu égard à l'ampleur et à la gravité de l'infraction commise, modérer le montant des amendes et pénalités jusqu'au tiers de la somme servant de base au calcul de la pénalité proportionnelle et libérer le contrevenant de la confiscation, sauf pour les objets prohibés, par le paiement d'une somme que le tribunal arbitre ».*

(2) *Le V de l'article 198 de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité dispose : « V. - Dans tous les textes de nature législative, les mots : « contrainte par corps » sont remplacés par les mots : « contrainte judiciaire ». »*

L'article 749 du code de procédure pénale prévoit déjà l'application de la contrainte judiciaire à l'amende douanière. Rappelons que cet article prévoit que le juge de l'application des peines peut, en cas d'inexécution volontaire d'une ou plusieurs condamnations à une peine d'amende prononcées en matière criminelle ou en matière correctionnelle pour un délit puni d'une peine d'emprisonnement, « *y compris en cas d'inexécution volontaire de condamnations à des amendes fiscales ou douanières* », ordonner une contrainte judiciaire consistant en un emprisonnement dont il fixe la durée en fonction du montant de l'amende ou de leur montant cumulé.

Tel n'est en revanche pas le cas de la confiscation douanière en argent, pour laquelle n'est pas expressément prévue l'application de la contrainte judiciaire. Si l'article 131-21 du code pénal permet l'emploi de la contrainte judiciaire à la confiscation ordonnée en valeur, cette disposition ne régit par la confiscation douanière prononcée en argent, qui est une pénalité fiscale.

C'est pourquoi il est nécessaire de maintenir une disposition dans le code des douanes, tout en faisant référence par renvoi aux modalités générales prévues par le code de procédure pénale.

La présente disposition réécrit en ce sens le paragraphe 2 de l'article 382 en substituant à la référence de contrainte par corps un renvoi à la procédure de contrainte judiciaire fixée par le code de procédure pénale qu'il rend applicable aux condamnations à l'amende et à la confiscation « *ordonnée en valeur* » – expression figurant à l'article 131-21 du code pénal <sup>(1)</sup> – prononcées pour délits et contraventions douaniers.

Votre rapporteur estime qu'une coordination est également à prévoir au 4 de l'article 382 qui, dans sa rédaction actuelle, prévoit que « *lorsqu'un contrevenant vient à décéder avant d'avoir effectué le règlement des amendes, confiscations et autres condamnations pécuniaires prononcées contre lui par jugement définitif, ou stipulées dans les transactions ou soumissions contentieuses acceptées par lui, le recouvrement peut en être poursuivi contre la succession par toutes voies de droit, sauf par corps.* » Il a fait adopter un amendement en ce sens, devenu le **3° bis du I** du présent article.

De la même manière, l'article 407 fait lui aussi référence à la contrainte pas corps. Par souci de cohérence sans doute faut-il également modifier la rédaction de cet article qui dispose aujourd'hui : « *les propriétaires des marchandises de fraude, ceux qui se sont chargés de les importer ou de les exporter, les intéressés à la fraude, les complices et adhérents sont tous solidaires et contraignables par corps pour le paiement de l'amende, des sommes tenant lieu*

---

(1) Elle désigne, dans ce dernier texte, la somme d'argent correspondant à l'objet qui aurait dû être confisqué mais qui n'a pas été saisi ou qui ne peut être représentée. La même expression désigne, plus généralement, la condamnation à la somme d'argent qui remplace la confiscation en nature (celle de l'objet même), y compris dans le cas où l'objet a été saisi et peut être représenté (hypothèse où la partie poursuivante préfère demander la condamnation à une somme d'argent que la confiscation de l'objet).

*de confiscation et des dépens.* » Votre rapporteur a là encore fait adopter un amendement corrigeant cette lacune de notre droit, devenu le **4° bis du I** du présent article.

Le **4° du I** du présent article abroge l'article 388 du code des douanes qui permet à la juridiction de jugement, par exception à la compétence de principe du juge de l'application des peines, de prononcer la contrainte judiciaire dite « *anticipée* », c'est-à-dire celle qui s'applique sans attendre que la condamnation devienne définitive. Votre rapporteur estime tout à fait justifiée l'abrogation de cet article qui n'est pas compatible avec l'esprit de l'article 749 du code de procédure pénale, qui confie le soin de prononcer la contrainte judiciaire au juge de l'application des peines. L'article 388 vise aussi bien les délits douaniers que les infractions « *en matière de contributions indirectes* », alors même que la disposition équivalente en la matière au sein du Livre des procédures fiscales (article L. 240) a été abrogée par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité<sup>(1)</sup>. Qui plus est, une lecture stricte de la rédaction de l'article semble autoriser une incarcération d'une durée potentiellement indéterminée en matière de trafic de stupéfiants.

Le **5° du I** du présent article modifie l'article 414 du code des douanes, qui, dans sa rédaction actuelle, dispose que tout fait de contrebande, ainsi que tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration, sont passibles, notamment, d'un emprisonnement « *maximum* » de trois ans lorsque ces infractions se rapportent à des marchandises de la catégorie de celles qui sont prohibées ou fortement taxées au sens de ce code. La peine d'emprisonnement est portée à une durée « *maximale* » de dix ans dans deux cas : lorsque les faits portent sur des marchandises dangereuses pour la santé, la moralité ou la sécurité publiques ou lorsqu'ils sont commis en bande organisée.

Il apparaît que la précision de ce caractère « *maximal* » est inutile au vu de l'article 132-19 du code pénal qui dispose que lorsque l'infraction est punie d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prononcer une peine d'emprisonnement pour une durée inférieure à celle qui est encourue. Le **a)** et le **b)** du 5° du I du présent article procèdent en conséquence à la suppression des deux termes inutiles figurant à l'article 414 du code des douanes.

Le **6° du I** du présent article a été supprimé par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

---

(1) *Cet article disposait : « Par décision expresse du tribunal, celui qui est condamné pour une infraction en matière de contributions indirectes peut, malgré appel ou pourvoi en cassation, être maintenu en détention jusqu'à ce qu'il ait acquitté le montant des sanctions fiscales prononcées contre lui ; sauf dans le cas de trafic de stupéfiants, la durée de la détention accomplie dans ces conditions à compter de la condamnation s'impute sur celle de la contrainte par corps prononcée par le tribunal et ne peut excéder le minimum prévu par le code de procédure pénale pour une condamnation pécuniaire de même montant que celui des sanctions fiscales prononcées. »*

Le 7° du I du présent article réécrit l'article 432 *bis* du code des douanes relatif aux peines complémentaires applicables à l'encontre de personnes coupables de certains délits douaniers.

Dans sa rédaction actuelle, cet article précise que le tribunal peut prononcer à l'encontre de personnes condamnées pour certaines infractions au code des douanes (prévues aux articles 414 – *cf. supra* – et 459), à titre de peine complémentaire, « *l'interdiction temporaire d'exercer, directement ou par personne interposée, pour leur compte ou le compte d'autrui, toute profession industrielle, commerciale ou libérale ; la suspension du permis de conduire un véhicule automobile peut être prononcée dans les mêmes conditions* ». Il précise que la durée de l'interdiction ou de la suspension ne peut excéder trois ans mais qu'elle pourra être doublée en cas de récidive. Il précise enfin que le tribunal peut autoriser le condamné à faire usage de son permis de conduire pour l'exercice d'une activité professionnelle selon les modalités prévues pour l'application du 1° de l'article 131-6 du code pénal.

L'interdiction professionnelle ainsi prévue est très proche de la peine complémentaire de droit commun d'interdiction d'exercer une profession économique, prévue au deuxième alinéa de l'article 131-27 du code pénal : « *L'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de dix ans.* »

Or, l'interdiction spécifique contenue dans le code des douanes est dotée d'un régime distinct de celui de droit commun, sans explication logique. Le présent article supprime cette interdiction spécifique et rend en contrepartie applicable l'interdiction de droit commun figurant dans le code pénal (1°).

De la même manière est prévue une peine de suspension du permis de conduire qui figure désormais plus clairement au 2° de l'article 432 *bis*.

Votre rapporteur a estimé qu'une coordination est nécessaire à l'article 459 du code des douanes qui rend d'ores et déjà applicable l'interdiction d'exercer une activité économique de droit commun visée à l'article 131-27 du code pénal à

une seule des infractions qu'il vise, celle du 1. <sup>(1)</sup> (à l'exclusion de celles visées au 1. bis et au 3.). Votre rapporteur a fait adopter un amendement (devenu le **8° du I** du présent article) tendant à revenir sur ce particularisme qui n'aura plus raison d'être, dès lors que l'interdiction de droit commun d'exercer une activité économique sera applicable à l'ensemble des infractions prévues à l'article 459.

## **2. Modification de dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales**

Les **1°, 8°, 9° et 19° du II** du présent article ont été supprimés par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

### ***a) Suppression de dispositions inutiles au regard de la possible modulation par le juge des peines qu'il prononce***

Certains articles du code général des impôts relatif à des pénalités prévoient deux peines pour une infraction donnée et précisent que le juge peut ne prononcer que l'une de ces deux peines seulement. Cette précision est inutile au vu du régime général des peines défini par l'article 132-17 du code pénal dont le deuxième alinéa dispose que « *la juridiction peut ne prononcer que l'une des peines encourues pour l'infraction dont elle est saisie* » (cf. article 122).

Le **4° du II** du présent article modifie l'article 1753 bis A du code général des impôts qui prévoit que toute personne qui, à l'occasion des actions tendant à obtenir une condamnation pécuniaire, aura illégalement publié ou divulgué tout ou partie des renseignements figurant dans des documents d'ordre fiscal versés aux débats sera punie d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 6 000 euros « *ou de l'une de ces deux peines seulement* ». L'objet du présent 4° est de supprimer cette dernière mention. Votre rapporteur a noté que la formulation à laquelle on aboutit pourrait laisser entendre que le tribunal doit prononcer de telles peines et fait adopté un amendement levant cette ambiguïté.

Le **6° du II** du présent article modifie l'article 1772 du même code. En vertu du premier alinéa du 1. de cet article, « *sont passibles, indépendamment des sanctions fiscales édictées par le présent code, d'une amende de 4 500 euros et d'un emprisonnement de cinq ans ou de l'une de ces deux peines seulement* » les

---

(1) « 1. Quiconque aura contrevenu ou tenté de contrevenir à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger, soit en ne respectant pas les obligations de déclaration ou de rapatriement, soit en n'observant pas les procédures prescrites ou les formalités exigées, soit en ne se munissant pas des autorisations requises ou en ne satisfaisant pas aux conditions dont ces autorisations sont assorties sera puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, de la confiscation du corps du délit, de la confiscation des moyens de transport utilisés pour la fraude et d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. En outre, les personnes physiques encourent à titre de peines complémentaires l'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement. »

auteurs d'un certain nombre d'infractions à la législation fiscale dont les alinéas suivants précisent la liste (établissement de faux bilans par un agent d'affaires, omission de revenus encaissés à l'étranger, production de fausses pièces afin d'obtenir un dégrèvement d'imposition...). Le présent 6° corrige le premier alinéa afin de supprimer la mention finale, qui est inutile.

Le **b) du 7° du II** du présent article modifie l'article 1775 du même code afin de supprimer cette même mention : cet article punit d'une « *amende de 18 000 euros et d'un emprisonnement de deux ans au plus ou de l'une de ces deux peines seulement* » la méconnaissance de l'interdiction de l'exercice des professions d'agent d'affaires, de conseil fiscal, d'expert ou de comptable prononcée cas de récidive de l'infraction visée au 1° du I de l'article 1772.

***b) Simplification de dispositions relatives à la peine complémentaire d'interdiction professionnelle applicable à certaines infractions fiscales***

Le **3° du II** du présent article réécrit l'article 1750 du même code relatif à la peine complémentaire d'interdiction professionnelle qui est applicable à certaines infractions fiscales.

Cette peine complémentaire spécifique, identique en substance à la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une profession économique visée à l'article 131-27, alinéa 2, du code pénal, est dotée d'un régime distinct de celui-ci.

L'article 131-27 du code pénal définit une peine complémentaire, définitive ou temporaire – d'une durée maximale de 10 ans – consistant dans « *l'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale* ».

L'article 1750 du code général des impôts quant à lui prévoit, pour un champ d'application plus restreint – « *les délits en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droit d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droit de timbre* » – que le tribunal peut, à titre de peine complémentaire « *interdire temporairement au condamné d'exercer, directement ou par personne interposée, pour son compte ou le compte d'autrui, toute profession industrielle, commerciale ou libérale* ».

Cet article prévoit en outre que la suspension du permis de conduire peut être prononcée dans les mêmes conditions. La durée de l'interdiction d'exercice ou de la suspension du permis est fixée à trois ans et peut être doublée en cas de récidive ; il est précisé que le tribunal peut autoriser le condamné à faire usage de son permis de conduire pour l'exercice d'une activité professionnelle.

Enfin, cet article punit la méconnaissance des interdictions d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 18 000 euros « *ou de l'une de ces deux peines seulement* », expression qu'il convient de supprimer.

Le présent 3° se propose de réécrire l'article 1750 afin, d'une part, de rendre applicable l'interdiction professionnelle de droit commun prévue par le code pénal (1°) et, d'autre part, de préciser le régime de la peine de suspension du permis de conduire (2°). Le premier alinéa reprend le champ d'application actuel de l'article 1750.

Votre rapporteur note que la modification de l'article 1750 proposée par le présent article entraîne la suppression de l'incrimination spécifique de la violation de l'interdiction professionnelle et de la suspension du permis de conduire qu'il établit, au profit des incriminations de droit commun applicables aux peines complémentaires :

— la violation de la suspension du permis de conduire se trouvera soumise à l'article 434-41, alinéa 1<sup>er</sup>, du code pénal, qui punit une telle violation de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende ;

— la violation de l'interdiction d'exercer une activité économique prévue par l'article 131-27 est désormais incriminée par l'article 434-40-1, introduit par l'article 115 de la présente proposition de loi, qui punit une telle violation de deux ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende.

La **a) du 7° du II** modifie le premier alinéa de l'article 1775 qui précise, dans sa rédaction actuelle, que la récidive de l'infraction visée au 1° du 1 de l'article 1772 « *entraîne de plein droit l'interdiction d'exercer* » ces professions, et, s'il y a lieu, la fermeture de l'établissement. Les peines automatiques devant être proscrites, le présent article remplace cette formulation par celle de « *encourt* » cette même interdiction.

### ***c) Simplifications en matière d'infractions liées à la vente d'alcool***

Le **15° du II** du présent article modifie l'article 1813 du code général des impôts relatif aux peines encourues en cas d'utilisation illicite d'un appareil de distillation ambulant. Le a) de cet article punit l'auteur d'une telle infraction d'une « *amende pénale de 6 000 euros* » tandis que le b) punit « *des mêmes peines* » toute infraction aux dispositions de l'article 306 du même code – qui punit le fait d'importer, acquérir, louer ou faire réparer « *un appareil propre à la distillation, à la fabrication ou au repassage d'eaux-de-vie ou d'esprits sans y avoir été préalablement et expressément autorisé par l'administration dans des conditions fixées par arrêté* ».

Le présent article améliore la rédaction de cet article en supprimant le caractère pénal de l'amende (a) et en corrigeant l'erreur qui figure au b) de l'article qui vise « *des peines* » alors que seule une amende est encourue.

Le **16° du II** du présent article a été supprimé par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

Le **17° du II** du présent article réécrit l'article 1816 du même code relatif à la peine de fermeture d'établissement que le tribunal ordonne, indépendamment des autres pénalités encourues, quand des rébellions ou voies de fait ont été commises par un débitant de boissons. Cette peine, automatique, a une durée de trois à six mois.

Or, il semble plus cohérent de respecter les règles fondamentales de droit commun applicables à la peine de fermeture d'établissement, selon lesquelles cette peine n'est pas obligatoire et n'a pas de durée minimale. Tel est l'objet de la réécriture du premier alinéa de l'article 1816.

Le deuxième alinéa de l'article, dans sa rédaction actuelle, précise la durée de la fermeture temporaire, comprise entre un mois et un an, dans le cas de la commission de certaines infractions particulières touchant à la réglementation prohibant l'absinthe et les liqueurs similaires ou à celle concernant les capsules, empreintes ou vignettes représentatives des droits indirects sur l'alcool, le vin et le cidre. Ce deuxième alinéa est réécrit pour supprimer là encore la durée minimale et améliorer sa rédaction.

Les deux derniers alinéas, relatifs à la récidive de certaines infractions, sont là encore réécrits pour préciser que le tribunal « *peut ordonner* », sans que cela soit systématique, la fermeture définitive de l'établissement. Votre rapporteur a fait adopter un amendement précisant que cette fermeture peut être prononcée indépendamment des autres pénalités encourues en application de l'article 1815 du même code.

#### ***d) Diverses simplifications et améliorations rédactionnelles***

Certaines dispositions emploient l'expression de peine de « *prison* », au lieu d'utiliser le terme d'« *emprisonnement* », dénomination prévue par le code pénal (article 131-3) pour les délits. Le **2° du II** du présent article modifie l'article 1746 du code général des impôts qui punit d'une amende de 25 000 euros le fait de mettre les agents habilités à constater les infractions à la législation fiscale dans l'impossibilité d'accomplir leurs fonctions ; en cas de récidive, la dernière phrase du 1 de cet article précise que le tribunal correctionnel peut « *outré cette amende, prononcer une peine de six mois de prison* ». Le présent 2° vise à remplacer cette formulation par celle d'« *emprisonnement* ».

Le **5° du II** du présent article modifie l'article 1771 du même code qui rend passible d'une « *amende pénale de 9 000 euros et d'un emprisonnement de cinq ans* » toute personne, association ou organisme qui n'a pas effectué dans un délai d'un mois après les délais prescrits le versement des retenues opérées au titre de l'impôt sur le revenu (en vertu des articles 1671 A et 1671 B) ou n'a effectué que des versements insuffisants. Le présent 5° entend supprimer la mention relative au caractère « *pénal* » de l'amende, qui apparaît inutile puisque

l'infraction figure dans la subdivision consacrée aux infractions pénales (et non pas fiscales). Il modifie en outre les *quantums* de peines applicables, réduisant l'emprisonnement à un an et augmentant l'amende à 15 000 euros, l'auteur de la proposition de loi estimant ces *quantums* plus cohérents avec l'échelle des peines.

Le **10° du II** du présent article réécrit l'article 1783 B du même code.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

« — Au point 39 (article 1783 B), la rédaction de l'article 1783 B est améliorée, mais il demeure que le renvoi aux peines prévues pour l'infraction du 2° de l'article 1743 ne permet pas de déterminer précisément les peines applicables, puisque cet article 1743 renvoie lui-même à l'article 1741, lequel prévoit différentes peines, applicables selon des critères qui ne paraissent pas aisément transposables aux cas visés par l'article 1783 B. Il conviendrait donc de déterminer plus précisément les peines applicables. »

Dans sa rédaction actuelle, cet article précise que « *les infractions aux dispositions du 3 de l'article 242 ter* – qui précise que les personnes qui interviennent dans la conclusion des contrats de prêts sont tenues de déclarer à l'administration la date, le montant et les conditions du prêt ainsi que les noms et adresses du prêteur et de l'emprunteur – *donnent lieu éventuellement aux peines qui frappent les personnes visées au 2° de l'article 1743* ». L'adverbe « *éventuellement* » est particulièrement peu adapté à une disposition de nature législative et doit être supprimé, d'autant que les juges sont libres de prononcer ou non une peine encourue. Le présent 10° précise donc que ces infractions « *sont punies des peines prévues pour l'infraction du 2° de l'article 1743* », article qui punit tout intermédiaire qui permet à autrui d'échapper à l'impôt. Votre rapporteur note cependant que ce dernier article renvoie lui-même, s'agissant de la peine applicable, à l'article 1741, article général relatif à la fraude fiscale passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 37 500 euros et d'un emprisonnement de cinq ans, voire dans certains cas de peines aggravées. Votre rapporteur a estimé qu'un renvoi direct à l'article 1741 du code général des impôts serait plus lisible et fait adopté un amendement en ce sens.

Le **11° du II** du présent article modifie l'article 1789 du même code qui prévoit que lorsqu'un contrevenant « *ayant encouru* » depuis moins de trois ans une des amendes fiscales ou des majorations prévues à trois articles du même code commet intentionnellement une nouvelle infraction, il peut être traduit devant le tribunal correctionnel, à la requête de l'administration compétente, et puni par ce même tribunal d'un emprisonnement de six mois.

La rédaction actuelle n'est pas sans présenter des incertitudes d'interprétation :

— les termes « *ayant encouru* » ne signifient pas que le contrevenant a été effectivement soumis à l'amende fiscale ;

— les termes « *nouvelle infraction* » sont trop vagues : faut-il que cette seconde infraction soit de la même nature que la première, ou peut-il s’agir de l’une quelconque des trois infractions mentionnées ?

En matière de récidive pénale, l’aggravation des peines est encourue lorsqu’à une première condamnation définitive fait suite une nouvelle infraction identique ou assimilée. Dès lors, par analogie, il est proposé de retenir pour l’article 1789 du code général des impôts les principes de l’application effective de la pénalité fiscale et de l’assimilation des différentes infractions prévues aux articles 1729, 1729 B et 1734 du même code. Tel est l’objet du 11° du II.

Le **12° du II** du présent article modifie l’article 1798 du même code qui précise que certaines infractions sont punies de « *peines fiscales* » prévues au I de l’article 1791 (qui prévoit des *quantums* d’amende). L’expression « *peines fiscales* » est impropre, cette sanction ne revêtant pas la nature d’une peine au sens du code pénal. Le présent article la remplace donc par celle, plus juste, de « *sanctions fiscales* ».

Le **13° du II** du présent article a été supprimé par amendement de l’auteur de la proposition de loi.

Le **14° du II** du présent article complète l’article 1800 du code dont le premier alinéa précise que, en matière de contributions indirectes, le tribunal peut, eu égard à l’ampleur et à la gravité de l’infraction commise, modérer le montant des amendes et pénalités jusqu’au tiers de la somme servant de base au calcul de la pénalité proportionnelle et libérer le contrevenant de la confiscation, sauf pour les objets prohibés, « *par le paiement d’une somme que le tribunal arbitre* ».

Cette somme n’est ainsi dotée d’aucun maximum légal. Le présent article répare cette lacune de notre droit en fixant le montant maximal au double de la valeur de l’objet. Votre rapporteur estime plus cohérent de prévoir que ce montant maximal ne peut excéder la valeur de l’objet dont il convient de préciser qu’il s’agit de l’« *objet de l’infraction* ». Il a fait adopter un amendement en ce sens (**b du 14° du II**).

Le **18° du II** du présent article réécrit l’article 1819 du même code qui dispose que « *sont punies des sanctions applicables à l’auteur principal de l’infraction, les personnes désignées à l’article 1799* ». Il améliore la rédaction de l’article en précisant les infractions concernées et en remplaçant la référence ambiguë aux sanctions applicables à « *l’auteur principal* » de l’infraction par une référence aux peines applicables à l’infraction.

Le **20° du II** du présent article abroge l’article 1839 du même code.

**Extrait de l’avis du Conseil d’État**

« — Au point 56, l’abrogation proposée de l’article 1839 aurait pour effet d’attribuer au parquet l’initiative des poursuites, ce qui constituerait une exception à la règle selon laquelle, en

*matière fiscale, les poursuites pénales sont exercées par le ministère public sur plainte de l'administration. Cette abrogation relève d'un choix d'opportunité. »*

Cet article dispose que « *dans le cas de fausse mention d'enregistrement ou de formalité fusionnée, soit dans une minute, soit dans une expédition, le délinquant est poursuivi par la partie publique, sur la dénonciation du préposé de la régie, et condamné aux peines prononcées pour le faux* ». Cette rédaction, qui présuppose la condamnation, est contraire aux principes de présomption d'innocence et de personnalisation du prononcé des peines. La juridiction peut en outre octroyer une dispense de peine. Par ailleurs, le renvoi aux peines du « *faux* » est obscur, en raison de la diversité des peines applicables en la matière.

Le Conseil d'État a cependant fait remarquer au législateur que l'abrogation de l'article conduirait à « *attribuer au parquet l'initiative des poursuites, ce qui constituerait une exception à la règle selon laquelle, en matière fiscale, les poursuites pénales sont exercées par le ministère public sur plainte de l'administration* ».

Pour répondre à ces différentes remarques, votre rapporteur a fait adopter un amendement tendant à réécrire l'article pour maintenir la règle habituelle d'engagement des poursuites, tout en améliorant la rédaction par un renvoi à l'article 441-4 du code pénal, relatif aux faux commis dans une écriture publique ou authentique ou dans un enregistrement ordonné par l'autorité publique.

Le **III** du présent article abroge l'article L. 239 du livre des procédures fiscales qui prévoit que lorsqu'une infraction fiscale est punie d'une peine d'emprisonnement, la personne surprise en flagrant délit « *est arrêtée et constituée prisonnière* » et « *amenée sur-le-champ devant un officier de police judiciaire ou remise aux agents de la force publique qui la conduisent devant le juge compétent, lequel prend immédiatement sans délai une décision d'incarcération ou de mise en liberté* ». Ces dispositions spécifiques constituent un inutile doublon avec les articles du code de procédure pénale relatifs au flagrant délit, à la garde à vue et à la présentation devant un magistrat.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 84 de M. Jean-Michel Clément tendant à supprimer l'article 123.*

*Elle adopte ensuite l'amendement de cohérence CL 249 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL 250 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Il est proposé de compléter les critères justifiant une modulation de la sanction d'une infraction douanière par la personnalité de son auteur, conformément aux principes généraux applicables en matière pénale.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite successivement deux amendements de cohérence du rapporteur, CL 251 et CL 252.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** également l'amendement CL 20 de M. Jean-Luc Warsmann, tendant à retirer certaines dispositions du champ de la proposition de loi.*

*Elle **adopte** successivement deux amendements du rapporteur : un amendement de coordination, CL 253, et un amendement de précision, CL 254.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 256 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement permet d'éviter des renvois en cascade d'articles du code général des impôts. Comme l'a observé à plusieurs reprises la commission de codification, il conviendrait à l'avenir de citer directement l'article pertinent.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** également deux amendements de cohérence du rapporteur, CL 257 et CL 255.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 258 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement répond tant aux lacunes du droit existant qu'aux remarques émises par le Conseil d'État : il réécrit l'article 1839 du code général des impôts pour maintenir la règle habituelle d'engagement des poursuites, tout en améliorant la rédaction.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 123 **ainsi modifié**.*

### Article 124

(art. L. 322-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

#### **Simplification de la rédaction d'un article du CESEDA par renvoi à des articles du code du travail en remplacement de la reproduction intégrale des dispositions qui y figurent**

##### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 124 procède à la réécriture de l'article L. 322-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui récapitule la liste des articles législatifs de ce code et du code du travail aux dispositions desquelles doit se conformer un ressortissant étranger pour exercer une activité professionnelle salariée en France. La mention des articles L. 5221-4 et L. 5221-9 du code du travail et de l'article L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans cette liste n'est pas exacte, dans la mesure où ces articles fixent des obligations pour l'employeur et non pour le ressortissant étranger lui-même. En outre, la mention de l'article L. 5221-11 du code du travail n'est pas utile car il s'agit d'un article générique de renvoi à un décret. »*

Le présent article réécrit l'article L. 322-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui récapitule la liste des articles législatifs de ce code et du code du travail auxquels doit se conformer un ressortissant étranger qui veut exercer une activité professionnelle salariée en France.

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article L. 322-1 du CESEDA dispose que *« pour exercer en France une activité professionnelle salariée, les étrangers doivent se conformer aux dispositions des articles L. 341-1 à L. 341-4, L. 341-8, L. 831-1, L. 831-1-1 et L. 831-2 du code du travail »*. Les alinéas suivants de l'article reproduisent *in extenso* les huit articles ainsi visés.

Or, les dispositions du code du travail reproduites ont fait l'objet de nombreuses modifications qui n'ont pas fait l'objet des mises à jour nécessaires dans le CESEDA.

Il est donc nécessaire de procéder à la réécriture de l'article L. 322-1.

La Commission supérieure de codification avait préconisé dans son rapport annuel 2006 *« le renoncement, sauf exception, à la technique code pilote / code suiveur »*<sup>(1)</sup>. Si cette technique vise à donner l'information la plus complète aux lecteurs des codes, elle n'en présente pas moins des inconvénients majeurs : elle conduit à un gonflement artificiel de certains codes et nécessite un suivi constant et rigoureux des dispositions reproduites, rendant leur mise à jour difficile compte tenu de leur localisation et des nombreuses modifications pouvant les affecter. La Commission préconisait donc le remplacement des dispositions existantes par un simple renvoi aux articles pertinents, d'autant que l'accès au droit a été facilité par les outils informatiques.

---

(1) Dix-septième rapport annuel de la Commission supérieure de codification 2006, p 10.

Cette préconisation a d'ailleurs été reprise par le Gouvernement dans le guide de légistique à destination des rédacteurs des projets de lois : « *La technique dite du code pilote et du code suiveur a été appliquée jusqu'à une période récente lorsqu'il apparaissait nécessaire de reproduire le même texte dans deux codes. (...) Dans la pratique, l'utilisation de ce dispositif s'est toutefois avérée lourde, difficile à maîtriser et à tenir à jour et donc source d'erreurs. Par conséquent, sauf cas exceptionnels ou tout à fait particuliers, il convient d'éviter le recours à cette technique. (...) Il est de loin préférable, en règle générale, de veiller à une juste répartition des textes entre les codes et, au besoin, de recourir à la technique plus simple du renvoi sans citation à un titre, à un chapitre ou à des articles d'un autre code* ».

Le présent article réécrit en conséquence cet article du CESEDA, d'une part, en simplifiant sa rédaction par de simples renvois aux articles du code du travail et, d'autre part, en actualisant la numérotation de ces articles.

Il renvoie désormais aux articles :

— L. 1261-1 du code du travail, qui reprend les dispositions de l'ancien article L. 341-1 en matière de conditions d'applicabilité ;

— L. 5221-1 à L. 5221-5 du code du travail, qui établissent la liste des documents devant être présentés par un étranger en vue d'exercer une profession salariée (L. 5221-2), la nécessité d'une connaissance de la langue française en cas d'installation durable en France (L. 5221-3) et l'obligation pour un étranger autorisé à séjourner en France qui souhaite exercer une activité salariée d'avoir obtenu au préalable une autorisation de travail (article L. 5221-5 qui reprend l'ancien article L. 341-4). Votre rapporteur note cependant que l'article L. 5221-4 emporte des obligations pour les entreprises de travail temporaire et non pour les salariés eux-mêmes <sup>(1)</sup> ;

— L. 5221-7 du code du travail, qui reprend les dispositions de l'ancien article L. 341-4 du code s'agissant des conditions de délivrance d'une autorisation de travail ;

— L. 5221-9 du code du travail qui reprend les dispositions de l'ancien article L. 341-4-1 du code, mais emporte davantage des obligations faites à l'employeur (il prévoit que l'embauche d'un salarié étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire ne peut intervenir qu'après déclaration nominative effectuée par l'employeur auprès de l'autorité administrative) ;

— L. 5221-11 du code du travail qui reprend les dispositions des anciens articles L. 341-2 et L. 341-6 et renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités d'application des articles qui précèdent ;

---

(1) « Article. L. 5221-4. - Sous réserve des accords internationaux, il est interdit à une entreprise de travail temporaire de mettre à la disposition de quelque personne que ce soit des travailleurs étrangers si la prestation de service s'effectue hors du territoire français. »

— L. 5523-1 à L. 5523-3 du code du travail (qui reprennent les anciens articles L. 831-1 et L. 831-2) s'agissant de l'application des dispositions sur le territoire (principe de l'application dans les DOM, possibilité de limitation du champ d'application géographique d'une autorisation de travail, libre choix de l'activité professionnelle exercée) ;

— L. 8323-2 du code du travail (par reprise de l'ancien article L. 831-1-1) relatif aux conditions spécifiques d'application à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

— L. 311-13 à L. 311-15 du CESEDA, relatifs aux dispositions fiscales applicables aux titres de séjour.

Le Conseil d'État a noté que l'article L. 311-15 du CESEDA emporte davantage une obligation à l'employeur qu'une contrainte pour le salarié étranger : il s'agit du paiement par l'employeur d'une taxe au profit de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

Votre rapporteur a proposé un amendement, adopté par la Commission, tirant les conséquences de l'ensemble des remarques émises par le Conseil d'État sur le présent article.

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 85 de M. Jean-Michel Clément tendant à supprimer l'article 124.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 259 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de supprimer des références inutiles à certains articles du code du travail et du CESEDA, qui fixent des obligations pour l'employeur et non pour le ressortissant étranger lui-même.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 124 **ainsi modifié**.*

#### *Article 125*

*La Commission **adopte** les amendements CL 21 de M. Jean-Luc Warsmann et CL 86 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 125.*

*En conséquence, l'article 125 est **supprimé**.*

### Article 126

(art. 1825 A du code général des impôts ; art. L. 107 et L. 259 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; art. L. 28 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance ; art. 11 de la loi du 9 décembre 1905)

#### **Suppression de références désuètes aux « peines afflictives et infamantes »**

##### Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Le II et le III de l'article 126 ont pour objet de supprimer la référence à des « peines afflictives et infamantes » dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, d'une part, et dans le code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance, d'autre part. Ces dispositions ont déjà été abrogées par l'article 372 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, article qui a abrogé les dispositions de l'ancien code pénal. Il serait donc plus exact d'employer la formule « sont et demeurent supprimés » plutôt que « supprimés ». »

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal au 1<sup>er</sup> mars 1994 ne demeure que la distinction tripartite entre peines criminelles, peines correctionnelles et peines contraventionnelles. L'article 111-1 du code pénal dispose : « les infractions pénales sont classées, suivant leur gravité, en crimes, délits et contraventions ».

La terminologie de « peine afflictive et/ou infamante » qui permettait, sous l'empire de l'ancien code pénal tout à la fois de définir le crime (art. 1<sup>er</sup> de l'ancien code pénal<sup>(1)</sup>) et de distinguer parmi les peines encourues en matière criminelle entre celles qui sont « afflictives et infamantes » et celles seulement « infamantes » (article 6 de l'ancien code pénal<sup>(2)</sup>), a ainsi totalement disparu.

Les peines qui constituaient la catégorie des peines « seulement » infamantes (bannissement et dégradation civique, en vertu de l'article 8 de l'ancien code pénal<sup>(3)</sup>) ont par ailleurs été abrogées ; et si les peines de réclusion criminelle à perpétuité, détention criminelle à perpétuité, réclusion criminelle à temps et détention criminelle à temps, qui constituaient la catégorie des peines « afflictives et infamantes » (cf. article 7 de l'ancien code pénal<sup>(4)</sup>), figurent encore dans le nouveau code pénal, c'est avec une nouvelle échelle des peines pour ce qui concerne les réclusion et détention criminelles à temps.

(1) Art. 1<sup>er</sup> (al. 3) : « L'infraction que les lois punissent d'une peine afflictive ou infamante est un crime ».

(2) Art. 6 : « Les peines en matière criminelle sont afflictives et infamantes ou seulement infamantes. ».

(3) Art. 8 : « Les peines infamantes sont :

1° Le bannissement ;

2° La dégradation civique. ».

(4) Art. 7 : « Les peines afflictives et infamantes sont :

1° La réclusion criminelle à perpétuité ;

2° La détention criminelle à perpétuité ;

3° La réclusion criminelle à temps ;

4° La détention criminelle à temps. ».

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> mars 1994, la détermination exacte des peines qui pourraient être considérées comme correspondant à celles qui étaient, dans l'ancien code pénal, qualifiées d'afflictives ou infamantes n'est pas certaine : la notion de peines afflictives et infamantes ne coïncide plus avec les peines criminelles qu'elle englobait, et, outre le caractère indéterminé de ce que recouvre désormais cette catégorie, le maintien ou la disparition des conséquences juridiques qui lui sont attachées n'a pas été précisé.

Le présent article procède en conséquence à la réécriture des dispositions faisant référence à la notion ou aux termes de « *peine(s) afflictive(s) et infamante(s)* », de « *peine(s) afflictive(s) ou infamante(s)* » ou de « *peine(s) infamante(s)* » qui demeurent encore présentes dans le droit positif, malgré l'abrogation des articles de l'ancien code pénal par l'article 372 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

— **Le I du présent article**, dans sa rédaction initiale, supprimait le a) de l'article 1825 A du code général des impôts relatif au régime des bouilleurs de cru.

En l'état actuel du droit, cet article, qui reprend les dispositions d'une ordonnance du 30 août 1960, prévoit que le bénéficiaire du régime des bouilleurs de cru est retiré aux personnes qui auront :

— soit « *subi une condamnation à une peine afflictive et infamante ou infamante seulement* » (a) ;

— soit fait l'objet d'un procès-verbal régulier suivi d'une transaction ou d'une condamnation définitive pour fabrication ou transport clandestins d'alcool (b) ;

— soit fait l'objet d'une condamnation pour ivresse publique ou d'une condamnation pour conduite en état d'ivresse ou refus de se soumettre à des tests d'alcoolémie <sup>(1)</sup> (c).

— soit fait l'objet d'une condamnation pour violences volontaires (en application des articles 222-8, 222-10, 222-12, 222-13, 222-14, 227-15 ou 227-16 du code pénal) ou d'une mesure de retrait de l'autorité parentale en application des articles 378 ou 378-1 du code civil (d).

Il est à noter que la rédaction du d) de cet article est issue de l'article 108 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Le I du présent article dans sa version initiale avait pour objet de supprimer le a).

---

(1) en application des articles L. 234-1 et L. 234-8 du code de la route.

Votre rapporteur a cependant estimé qu'il pourrait apparaître paradoxal de retirer la qualité de bouilleur de cru en cas de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner sur mineur de 15 ans (cas visé à l'article 222-8 du code pénal) ou de mise en péril d'un mineur (article 227-15 et 227-16 du même code) sans la retirer en cas de viol ou de meurtre. Il a donc proposé à la Commission qui l'a adopté un amendement tendant à maintenir un a) faisant référence à toute condamnation pour crime, ce qui semble plus cohérent avec la suppression de la mention des peines afflictives et infamantes.

— **Le II du présent article** modifie deux articles du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Le II et le III de l'article 126 ont pour objet de supprimer la référence à des « peines afflictives et infamantes » dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, d'une part, et dans le code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance, d'autre part. Ces dispositions ont déjà été abrogées par l'article 372 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, article qui a abrogé les dispositions de l'ancien code pénal. Il serait donc plus exact d'employer la formule « sont et demeurent supprimés » plutôt que « supprimés ». »*

**Le 1<sup>o</sup> du II** supprime le deuxième alinéa de l'article L. 107 de ce code.

Dans sa rédaction actuelle, cet article prévoit la suspension du droit à l'obtention ou à la jouissance des pensions militaires, notamment en cas de « *condamnation à une peine afflictive ou infamante* », pendant la durée de la peine. L'autre motif d'une telle suspension, sans préjudice de l'application des dispositions des codes de justice militaire relatives à la déchéance du droit à pension, est la perte de la « *qualité de Français* ».

Le Conseil d'État a jugé en 2006 que « *l'entrée en vigueur du nouveau code pénal a privé d'effet les dispositions (relatives aux peines afflictives et infamantes) de l'article L. 107 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre* » (CE, 30 janv. 2006). Le présent article, par souci de clarté, supprime ainsi formellement une disposition qui est déjà privée d'effet.

**Le 2<sup>o</sup> du II** de l'article supprime le troisième alinéa de l'article L. 259 du même code, relatif aux suspensions du droit à l'obtention ou à la jouissance de la retraite.

Dans sa rédaction en vigueur, cet article précise que « *le droit à l'obtention ou à la jouissance de la retraite du combattant est suspendu (notamment) par la condamnation à une peine afflictive ou infamante, pendant la durée de la peine* ». Les autres motifs de suspension sont la condamnation à la destitution, la perte de la qualité de Français, pendant la durée de cette privation, et la participation à un acte d'hostilité contre la France.

— Le **III** du présent article, dans sa rédaction initiale, supprimait le 1° de l'article L. 28 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance qui prévoit que « *le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension est suspendu (...) par la condamnation à une peine afflictive ou infamante pendant la durée de la peine* ».

Votre rapporteur note que la suppression pure et simple de la mention des peines afflictives ou infamantes fait là encore courir un risque d'incohérence et propose qu'une condamnation pour crime soit un motif de suspension du droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension.

Votre rapporteur note en outre qu'un certain nombre d'expressions figurant à cet article pourraient être utilement actualisées : le retrait de l'autorité parentale pourrait ainsi être substitué à la « *déchéance de la puissance paternelle* », tandis que le mot « *conjoint* » pourrait remplacer celui de « *femme* ».

Il a donc proposé un amendement, qui a été adopté, réécrivant le III pour tenir compte de ces remarques.

— Le **IV** du présent article abroge l'article 11 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'État, qui contient des dispositions transitoires qui ne peuvent plus aujourd'hui trouver application et, en outre, fait référence aux peines afflictives ou infamantes : cet article précise les modalités de versement de pension des ministres des cultes en activité lors de la promulgation de la loi, ces pensions étant réversibles en cas de décès aux veuves et orphelins jusqu'à la majorité de ces derniers. Il précise en outre que les pensions « *cesseront de plein droit en cas de condamnation à une peine afflictive ou infamante ou en cas de condamnation pour l'un des délits prévus aux articles 34 et 35 de la présente loi* ».

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 87 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 126.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 260 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement vise à assurer la cohérence de la répression : le bénéfice du régime des bouilleurs de cru doit être retiré aux personnes qui auront été condamnées pour crime puisqu'il l'est déjà en cas de commission de violences délictuelles.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 261 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement maintient le principe de la suspension du versement des pensions des marins en cas de condamnation pour crime et procède à diverses actualisations sémantiques.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 126 ainsi modifié.*

#### *Article 127*

(art. L. 121-5, L. 130-3, L. 141-1 et L. 142-1 du code de la route)

### **Améliorations rédactionnelles de diverses dispositions du code de la route**

Le présent article modifie plusieurs articles du code de la route.

Son 1<sup>o</sup> réécrit l'article L. 121-5 qui, dans sa rédaction actuelle, reproduit, en dispositions suivieuses, les articles du 529-7 à 529-11 (regroupés à la section II *bis* « *Dispositions applicables à certaines infractions au code de la route* ») et les articles 530 à 530-3 (figurant à la section III « *Dispositions communes* ») du code de procédure pénale relatifs à la procédure de l'amende forfaitaire applicable à certaines infractions au code de la route.

Compte tenu des inconvénients que présente la technique dite « *code pilote/code suiveur* » (*cf supra, article 124*), le présent 1<sup>o</sup> vise à réécrire l'article L. 121-5 du code de la route pour ne plus prévoir que de simples renvois aux articles pertinents du code de procédure pénale.

Par ailleurs, la loi n<sup>o</sup> 2008-644 du 1<sup>er</sup> juillet 2008 créant de nouveaux droits pour la victime et améliorant l'exécution des peines ayant ajouté, au sein de cette même section III, un article 530-4 permettant aux personnes faisant l'objet d'une amende forfaitaire majorée d'obtenir, dans certaines conditions, des délais de paiement ou une remise gracieuse, il apparaît logique que cette nouvelle disposition soit également visée par l'article L. 121-5 du code de la route. Le présent 1<sup>o</sup> répare cet oubli de coordination de la loi de juillet 2008.

Les 2<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> du présent article visent à corriger une erreur de référence au sein des articles L. 130-3, L. 141-1 et L. 142-1 qui continuent de viser la « *chambre d'accusation* » là où il convient, depuis la loi n<sup>o</sup> 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, de lire « *chambre de l'instruction* ». Rappelons que l'article 83 de cette loi dispose : « *Dans toutes les dispositions de nature législative, les mots : « chambre d'accusation » sont remplacés par les mots : « chambre de l'instruction ».* »

Ces trois articles, bien qu'issus d'un texte postérieur à la loi du 15 juin 2000, à savoir l'ordonnance n<sup>o</sup> 2000-930 du 22 septembre 2000 procédant à la recodification du code de la route, font toujours formellement référence à

l'expression « *chambre d'accusation* ». Par souci de clarté du droit, le présent article remplace formellement la mention désuète.

Le 5° du présent article modifie l'intitulé du Chapitre V du Titre III du livre II du code de la route. En l'état du droit, le chapitre s'intitule « *Conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants* », alors même que les articles qui composent ce chapitre incriminent la conduite après avoir fait usage de substances et plantes classées comme stupéfiants (*cf.* article L. 235-1 du code).

Il apparaît que ce décalage sémantique nuit à la lisibilité de notre droit, ce qui a d'ailleurs conduit la Cour de cassation à rappeler que « *l'article L. 235-1 du code de la route, même s'il figure au chapitre V dudit code intitulé "conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants", incrimine le seul fait de conduire un véhicule après avoir fait usage de stupéfiants dès lors que cet usage résulte d'une analyse sanguine* » (*Cass. Crim.* 12 mars 2008).

Le présent 5° répare cet écart en modifiant l'intitulé du chapitre dans un sens plus cohérent avec les dispositions qu'il contient.

\*  
\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 88 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 127.*

*Elle adopte ensuite l'article 127 sans modification.*

#### *Article 128*

(art. L. 1312-1, L. 1336-10, L. 1534-1, L. 1534-7, L. 1534-2 à L. 1534-5, L. 1534-8 à L. 1534-15, L. 2431-2 à L. 2431-8, L. 3355-6, L. 3355-8 et L. 4223-5 du code de la santé publique)

#### **Améliorations rédactionnelles de diverses dispositions du code de la santé publique**

Le 1° du présent article corrige une erreur de référence figurant à l'article L. 1312-1 du code de la santé publique.

Cet article pose le principe de la compétence des officiers et agents de police judiciaire, ainsi que des fonctionnaires et agents du ministère de la santé ou des collectivités territoriales habilités et assermentés pour la constatation des infractions définies dans le livre III (« *protection de la santé et environnement* ») de la première partie du code de la santé publique.

Il renvoie cependant, à titre dérogatoire, à des articles du même code qui attribuent expressément compétence à d'autres agents pour la constatation de certaines infractions et notamment à l'article L. 1336-1-1 du code de la santé

publique, lequel a cependant été renuméroté par l'ordonnance n° 2005-1087 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 relative aux établissements publics nationaux à caractère sanitaire et aux contentieux en matière de transfusion sanguine et est devenu l'article L. 1337-1-1 du même code.

Le présent 1° répare cet oubli de coordination en substituant la bonne référence.

Le 2° du présent article renumérote l'article L. 1336-10 – qui punit d'une amende de 15 000 euros le fait de ne pas se conformer à la mesure d'interdiction d'utilisation d'un système d'aéroréfrigération non conforme mentionnée à l'article L. 1335-2-2 du même code. Cet article L. 1336-10 faisait à l'origine partie du chapitre VI du titre relatif à la prévention des risques sanitaires liés à l'environnement et au travail intitulé « *Dispositions pénales* ». Or, ce chapitre a été dénuméroté par l'ordonnance n° 2005-1087 précitée pour devenir le chapitre VII du même titre et ses articles L. 1336-1 à L. 1336-9 ont également été renumérotés pour devenir les articles L. 1337-1 à L. 1337-9. L'absence de renumérotation de l'article L. 1336-10 du code de la santé publique induit donc une rupture dans l'ordre de la numérotation du code et une incohérence puisque le chapitre VI contenant les articles L. 1336-1 à L. 1336-6, intitulé « *Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail* » est totalement étranger aux dispositions pénales de l'article L. 1336-10.

C'est pourquoi le présent 2° transforme cet article en article L. 1337-10 pour le placer au sein des dispositions pénales (chapitre VII).

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« Le 2° visant à renuméroter l'article L. 1336-10 du code de la santé publique en L. 1337-10 est sans objet, dans la mesure où l'article L. 1336-10 a été abrogé par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2005-1087 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 relative aux établissements publics nationaux à caractère sanitaire et aux contentieux en matière de transfusion sanguine. »*

Dans son avis, le Conseil d'État a estimé cette transformation inutile au motif que l'article L. 1336-10 a été abrogé par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 2005, ce qui n'est pas évident à la lecture dudit article reproduit ci-après. Votre rapporteur propose donc le maintien de la disposition.

#### **Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2005-1087 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 relative aux établissements publics nationaux à caractère sanitaire et aux contentieux en matière de transfusion sanguine**

*« I. – Le chapitre VI du titre III du livre III de la première partie du code de la santé publique devient le chapitre VII du même titre.*

*Les articles L. 1336-1 à L. 1336-9 du même code deviennent les articles L. 1337-1 à L. 1337-9 et sont ainsi modifiés :*

*1° Aux articles L. 1337-2 et L. 1337-3, les mots : « à l'article L. 1336-4 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 1337-4 » ;*

2° Dans le deuxième alinéa de l'article L. 1337-4, la référence : « L.1336-3 » est remplacée par la référence : « L. 1337-3 » ;

3° À l'article L. 1337-7, les mots : « aux articles L 1336-5 et L 1336-6 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 1337-5 et L. 1337-6 » ;

4° À l'article L. 1337-9, les mots : « à l'article L. 1336-8 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 1337-8 » et les mots : « de l'article L. 1336-8 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 1337-8 ».

II. – À l'article L. 1312-1 et au premier alinéa de l'article L. 1313-1 du même code, la référence : « L. 1336-1 » est remplacée par la référence : « L. 1337-1 ».

III. – Dans le premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation, la référence : « L. 1336-3 » est remplacée par la référence : « L. 1337-3 ». »

Les 3° et 4° du présent article réécrivent les articles L. 1534-1 et L. 1534-7 du code de la santé publique pour lesquels des erreurs de références ont conduit à la reproduction injustifiée dans ce même code de dispositions d'adaptation du code pénal aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Ces articles renvoient pour l'application des dispositions du code pénal dans les TAAF à l'article 711-1 du code pénal. Or ce dernier concerne les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna. Il convient de remplacer cette référence erronée par celle de l'article 711-2 du code pénal qui dispose que « *les livres premier à V du présent code sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises* », sans qu'il soit nécessaire de prévoir une adaptation.

La nouvelle rédaction proposée par le 3° du présent article pour l'article L. 1534-1 supprime donc la référence, erronée, aux adaptations des articles L. 1533-2 à L. 1533-6 et prend en outre en compte la transformation du chapitre II en chapitre III du titre III, à la suite l'ordonnance n° 2001-270 du 28 mars 2001 relative à la transposition de directives communautaires dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants.

Le 4° du présent article réécrit quant à lui l'article L. 1534-7 en substituant la bonne référence à l'article 711-2 du code pénal et en supprimant la référence, erronée, aux adaptations prévues aux articles L. 1533-8 à L. 1533-16.

Dans leur rédaction actuelle, les articles L. 1534-2 à L. 1534-5, L. 1534-8 à L. 1534-15 et L. 2431-2 à L. 2431-8 du code de la santé publique reproduisent en dispositions suivieuses des dispositions d'adaptation du code pénal à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna. Or les articles reproduits ont été abrogés par l'ordonnance n° 2008-1339 du 18 décembre 2008 relative à l'extension et à l'adaptation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna de dispositions portant sur la protection des droits

des personnes en matière de santé. Le 5° du présent article tire les conséquences de ces abrogations en abrogeant ces articles suivants.

Le 6° du présent article modifie l'article L. 3355-6 du même code qui, en son alinéa 2, tend à garantir le sort du personnel salarié en cas d'interdiction d'exercice de la profession de débitant de boisson prononcée à l'encontre leur employeur à titre temporaire ou définitif (peine complémentaire).

Cet alinéa attribue au tribunal la charge de fixer la période pendant laquelle les salaires, indemnités et rémunérations continueront de devoir être versés, le dernier alinéa précisant que dans l'hypothèse où le personnel serait rémunéré par des pourboires, le tribunal doit évaluer le montant des pourboires qui resteront dus.

Un tel dispositif, protecteur des salariés, n'est en revanche pas expressément prévu en cas de fermeture judiciaire d'établissement en vertu de l'article L. 3355-4<sup>(1)</sup> : le présent 6° étend donc explicitement l'obligation de maintenir la rémunération du personnel pour une durée fixée par le juge dans ce cas également.

Le 7° du présent article modifie l'article L. 3355-8 du code qui tend à protéger les créanciers ainsi que le propriétaire non gérant d'un débit de boisson, lorsque le gérant est frappé d'une interdiction d'exercice de la profession de débitant de boisson.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Le 7° du même article concerne une disposition pénale du code de la santé publique relative à la lutte contre l'alcoolisme permettant au tribunal de prononcer la vente aux enchères de l'établissement, lorsque son exploitant est condamné à une interdiction d'exercer supérieure à deux ans. La mesure proposée consiste à élargir cette possibilité de prononcer la vente aux enchères « en cas de fermeture d'établissement prévue à l'article L. 3355-4 » du code de la santé publique. Or cet article mentionne, à titre de peine complémentaire, la possibilité de prononcer la fermeture « temporaire ou définitive » de l'établissement. Il est fait observer que la possibilité donnée au tribunal de prononcer la vente aux enchères aurait pour effet de rendre définitive une fermeture temporaire : pour éviter cette contradiction, il conviendrait de réserver cette possibilité aux seuls cas de fermeture définitive de l'établissement. »*

Il prévoit que si l'interdiction est d'une durée supérieure à deux ans et que le fonds appartient à la personne interdite, le tribunal ordonne la vente du fonds aux enchères publiques.

Dans le cas où la personne interdite l'exploitait pour le compte du propriétaire, et quelle que soit alors la durée de l'interdiction, le tribunal autorise la reprise du fonds par le propriétaire, sauf conventions contraires.

---

(1) Cet article précise que les personnes physiques coupables d'une infraction prévue au titre relatif aux sanctions pénales en matière de lutte contre l'alcoolisme encourrent également la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement.

Il apparaît logique que ces règles protectrices s'appliquent également en cas de fermeture d'établissement ; or cette dernière n'est pas expressément visée. L'objet du présent 7° est de remédier à cette lacune. Votre rapporteur a fait adopter un amendement tendant à limiter cette possibilité aux seuls cas de fermeture définitive d'établissements, pour faire suite à la remarque du Conseil d'État.

Le 8° du présent article se propose d'abroger l'article L. 4223-5 du code de la santé publique relatif à l'usurpation de titre de pharmacien, dont le champ d'application semble contenu dans l'article L. 4223-2.

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« Le 8° du même article propose d'abroger l'article L. 4223-5 du code de la santé publique, qui réprime l'usurpation du titre de pharmacien (« toute personne qui se sera prévalu du titre de pharmacien sans en remplir les conditions exigées par l'article L. 4221-1 »), au motif qu'il ferait double emploi avec les dispositions du premier alinéa de l'article L. 4223-2 (« l'usage sans droit de la qualité de pharmacien ou d'un diplôme, certificat ou autre titre légalement requis pour l'exercice de cette profession »). Il apparaît en réalité que les deux incriminations ne se recoupent que partiellement : l'article L. 4223-2 concerne l'usurpation du titre en raison du diplôme tandis que l'article L. 4223-5 concerne l'usurpation du titre en raison du diplôme, mais aussi de la nationalité ou de l'absence d'inscription à l'ordre.*

*Si l'on souhaite, comme l'auteur de la proposition de loi, simplifier ces dispositions pénales sans restreindre le champ des incriminations et en évitant ce qui peut en effet apparaître comme un doublon, il conviendrait de réécrire le premier alinéa de l'article L. 4223-2 ainsi qu'il suit :*

*« Art. L. 4223-2. – L'usage de la qualité de pharmacien, sans remplir les conditions exigées par l'article L. 4221-1, ou l'usage sans droit d'un diplôme, certificat ou autre titre légalement requis pour l'exercice de cette profession, sont passibles des sanctions prévues à l'article 433-17 du code pénal. (...) [Le reste sans changement] » ».*

L'article L. 4223-2 sanctionne ainsi « l'usage sans droit de la qualité de pharmacien ou d'un diplôme, certificat ou autre titre légalement requis pour l'exercice de cette profession » tandis que l'article L. 4223-5 sanctionne la personne qui se sera « prévalu de la qualité de pharmacien sans en remplir les conditions exigées par l'article L. 4221-1 », c'est-à-dire les garanties de moralité, le diplôme, la nationalité, l'inscription à l'ordre des pharmaciens. Les deux articles punissent les faits des mêmes peines principales<sup>(1)</sup>, celles prévues à l'article 433-17 du code pénal<sup>(2)</sup> : un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

(1) L'article L. 4223-2 prévoit en outre des peines morales applicables aux personnes physiques (fermeture définitive ou temporaire de l'établissement dans lequel l'infraction a été commise) et morales.

(2) Cet article punit l'usage, sans droit, d'un titre attaché à une profession réglementée par l'autorité publique ou d'un diplôme officiel ou d'une qualité dont les conditions d'attribution sont fixées par l'autorité publique.

Pour autant, comme l'a fait remarquer le Conseil d'État, les deux incriminations ne se recoupent que partiellement. Votre rapporteur a fait adopter un amendement visant reprendre la suggestion de rédaction du Conseil d'État.

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 89 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 128.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 262 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement de précision tient compte de l'avis du Conseil d'État.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 263 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement reprend une suggestion de rédaction émise par le Conseil d'État.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 128 **ainsi modifié**.*

#### *Article 129*

(art. L. 1312-2, L. 1337-6 et L. 1337-6-1 [nouveau] du code de la santé publique)

#### **Harmonisation des sanctions applicables à diverses infractions d'obstacle aux fonctions de contrôle dans le domaine de la santé publique**

Plusieurs articles du code de la santé publique punissent diverses infractions consistant à faire obstacle à l'accomplissement des fonctions de certains inspecteurs et agents de l'administration. Or, les peines applicables sont différentes d'un article à l'autre. Elles sont :

— de trois mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende à l'article L. 1312-2, qui punit le fait de faire obstacle à l'accomplissement des fonctions des agents du ministère chargé de la santé ou des collectivités territoriales habilités et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;

— de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende à l'article L. 1337-6, qui punit le fait de faire obstacle aux fonctions des agents chargés du contrôle de l'application des dispositions relatives aux rayonnements ionisants et l'application des mesures de radioprotection, notamment les agents de l'Autorité de sûreté nucléaire ;

— de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende à l'article L. 1426-1, qui punit le fait de faire obstacle aux fonctions des agents chargés de contrôler la qualité des produits de santé et l'application des règles générales d'hygiène et des lois et règlements relatifs aux droits des personnes malades et des usagers du système de santé ;

— de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende à l'article L. 2326-3 qui punit le fait de faire obstacle aux inspections prévues à l'article L. 2322-2 dans les établissements de santé privés pratiquant des interruptions volontaires de grossesse ;

— de six mois d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende à l'article L. 6214-5, qui punit notamment le fait de faire obstacle aux inspecteurs chargés du contrôle des laboratoires.

Le présent article vise à harmoniser ces différentes peines. L'auteur de la proposition de loi avait pris le parti d'une harmonisation au plus près des peines aujourd'hui prévues par les différents articles, à savoir **six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende**.

Votre rapporteur notait, à titre de comparaison, que l'infraction d'entrave, définie de façon similaire dans le code du travail comme le fait de porter obstacle aux fonctions des inspecteurs ou contrôleurs du travail, est punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 euros (article L. 8114-1 du code du travail).

Toutefois, la Commission a adopté un amendement du Gouvernement visant à harmoniser les peines d'amende au niveau le plus élevé actuellement prévu par le code de la santé publique, soit 7 500 euros d'amende.

À l'appui de son amendement, le Gouvernement a fait valoir que des contrôles ont été institués en vue de veiller au respect des dispositions tendant à protéger la santé humaine ; le non-respect de certaines dispositions du code de la santé publique est susceptible de mettre en danger les personnes exposées. Aussi, les peines encourues en cas d'obstacle aux fonctions des inspecteurs doivent être suffisamment dissuasives. Le Gouvernement a relevé que six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende est le niveau de sanction prévu par le code de l'environnement pour le délit d'obstacle aux fonctions des agents chargés de missions d'inspection aux articles L. 216-10 (police de l'eau), L. 226-9 (air et atmosphère), L. 521-22 (produits chimiques et biocides) ou L. 571-22 (lutte contre le bruit).

Le 1<sup>o</sup> du présent article modifie l'article L. 1312-2 en faisant passer la peine d'emprisonnement encourue de trois à six mois, et l'amende de 3 750 euros à 7 500 euros.

Le 2<sup>o</sup> supprime le 6<sup>o</sup> de l'article L. 1337-6 dont les dispositions sont transférées par le 3<sup>o</sup> du présent article au sein d'un nouvel article L. 1337-6-1, par

souci d'harmonisation des peines encourues. L'article L. 1337-6 punit d'une peine de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 7 500 euros six infractions distinctes, dont celle de faire obstacle aux fonctions des agents qui contrôlent l'application des dispositions relatives aux rayonnements ionisants et l'application des mesures de radioprotection, notamment les agents de l'Autorité de sûreté nucléaire, mentionnés aux articles L. 1333-17 et L. 1333-18 : le présent 2° supprime la mention de cette infraction à l'article L. 1337-6 tandis que le 3° la fait figurer au sein d'un nouvel article L. 1337-6-1 qui lui applique la peine harmonisée de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Le 4° du présent article a été supprimé par l'amendement du Gouvernement : il modifiait l'article L. 1426-1<sup>(1)</sup> qui punit, en l'état actuel du droit, de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende le fait de faire obstacle aux fonctions des agents :

— chargés, en application de l'article L. 1421-1 du même code, de contrôler l'application des règles générales d'hygiène et des lois et règlements relatifs aux droits des personnes malades et des usagers du système de santé, à la protection des personnes en matière de recherche, à la prévention des risques liés à certaines activités diagnostiques ou thérapeutiques : il s'agit de pharmaciens inspecteurs de santé publique, de médecins inspecteurs de santé publique, d'inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, d'ingénieurs du génie sanitaire, d'ingénieurs d'études sanitaires ou de techniciens sanitaires ;

— chargés par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, en application de l'article L. 5313-1 du même code, de contrôler l'application des lois et règlements relatifs aux activités et aux produits de santé mentionnés à l'article L. 5311-1.

Le 5° du présent article, également supprimé par l'amendement du Gouvernement, avait le même objet s'agissant de l'article L. 6214-5<sup>(2)</sup> qui punit aujourd'hui de six mois d'emprisonnement et de 6 000 euros d'amende, portée à 3 750 euros par le présent 5°, le fait :

— de ne pas se soumettre au contrôle de qualité des analyses exécuté par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, en application de l'article L. 6213-3 ;

— de faire obstacle aux fonctions des inspecteurs chargés du contrôle des laboratoires (médecins et pharmaciens inspecteurs de santé publique et inspecteurs généraux des affaires sociales), en application de l'article L. 6213-1 du même code.

---

(1) et non l'article « L. 1425-1 » tel que cela figure dans le document distribué à la suite d'une faute de frappe.

(2) et non l'article « L. 5214-5 » tel que cela figure dans le document distribué à la suite d'une faute de frappe.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 90 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 129.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 399 du Gouvernement.*

**M. le rapporteur.** Le Gouvernement est favorable à l'harmonisation des sanctions pénales prévues par le code de la santé publique en cas d'obstacle à l'exercice des fonctions des agents chargés des contrôles, mais souhaite qu'elle se fasse sur le niveau d'amende le plus élevé actuellement prévu par ce code, soit 7 500 euros.

*La Commission adopte l'amendement. Elle adopte ensuite l'article 129 ainsi modifié.*

#### *Article 130*

(art. L. 1254-1 du code du travail)

### **Suppression de renvois insuffisamment explicites dans le code du travail en matière d'incriminations relatives au recours au travail temporaire**

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 130 vise à supprimer les renvois insuffisamment explicites dans les dispositions pénales relatives au travail temporaire sans modifier le droit en vigueur. »*

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article L. 1254-1 du code du travail punit d'une amende de 3 750 euros le fait de méconnaître les dispositions relatives aux conditions d'exercice de l'activité de travail temporaire, prévues à l'article L. 1251-2 <sup>(1)</sup>.

Son deuxième alinéa punit la récidive de cette infraction de peines délictuelles (6 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende). Son dernier alinéa précise que *« la juridiction peut prononcer en outre l'interdiction d'exercer l'activité d'entrepreneur de travail temporaire pour une durée de deux à dix ans. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1251-47 sont applicables. »*

Le premier alinéa de l'article L. 1251-47 précise que lorsqu'un entrepreneur de travail temporaire exerce son activité sans avoir accompli les déclarations prévues et qu'il en résulte un risque sérieux de préjudice pour le salarié temporaire, le juge judiciaire, saisi par l'inspecteur du travail après que celui-ci a adressé à l'entrepreneur de travail temporaire une mise en demeure restée infructueuse, peut ordonner la fermeture de l'entreprise pour une durée qui

---

(1) *Cet article dispose qu'« est un entrepreneur de travail temporaire, toute personne physique ou morale dont l'activité exclusive est de mettre à la disposition temporaire d'entreprises utilisatrices des salariés qu'en fonction d'une qualification convenue elle recrute et rémunère à cet effet ».*

ne peut excéder deux mois. Le deuxième alinéa dispose : « *lorsque ces mesures entraînent le licenciement du personnel permanent, celui-ci a droit, en dehors de l'indemnité de préavis et de l'indemnité de licenciement, aux indemnités prévues aux articles L. 1235-2, L. 1235-3 ou L. 1235-5.* »

Par souci de lisibilité, le présent 1° substitue à cette référence peu explicite à l'article L. 1251-47 une phrase reprenant *in extenso* les dispositions de ce même alinéa.

Le 2° du présent article a été supprimé par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

\*  
\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 91 de M. Jean-Michel Clément tendant à supprimer l'article 130.*

*Elle adopte ensuite l'amendement de précision CL 264 du rapporteur.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 22 de M. Jean-Luc Warsmann, visant à retirer les alinéas 4 à 13 du champ de la proposition de loi.*

*Elle adopte enfin l'article 130 ainsi modifié.*

### Article 131

(art. L. 1155-2 du code du travail)

## **Harmonisation des peines applicables dans le code du travail et le code pénal pour des faits de harcèlement moral et de harcèlement sexuel**

Le présent article, qui a été réécrit à l'initiative de votre rapporteur, vise à harmoniser les incriminations pour harcèlement moral et harcèlement sexuel figurant dans le code du travail et dans le code pénal.

### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« L'article 131 a pour objet d'unifier les dispositions relatives à la définition et à la sanction pénale du harcèlement moral et du harcèlement sexuel dans le code du travail et dans le code pénal. L'unification des peines encourues en cas de harcèlement moral par abrogation de la peine spécifique prévue au code du travail ne présente pas de difficulté.*

*Mais l'incrimination du harcèlement sexuel dans le code du travail réprime non seulement « les agissements de harcèlement de toute personne dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit », mais aussi lorsque ces agissements sont commis « au profit d'autrui ». La sanction des agissements commis au profit d'autrui présente une nécessité particulière dans la mesure où des pressions peuvent plus facilement s'exercer sur la victime en raison du lien de subordination. L'ensemble des mesures protectrices prévues par le code du travail (protection du candidat à un emploi, du stagiaire ou du salarié contre toute sanction qui interviendrait pour avoir*

*subi ou refusé de subir un tel harcèlement, protection du témoin, rôle de prévention de l'employeur, sanction disciplinaire de l'auteur) se trouveraient en outre limitées dans leur portée.*

*Il paraît donc souhaitable de maintenir la sanction spécifique prévue aux articles L. 1155-2 à L. 1155-4 du code du travail, en en retirant les seules références relatives au harcèlement moral. »*

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a instauré l'incrimination nouvelle de **harcèlement moral** tant dans le code pénal que dans le code du travail. Pourtant, ces différentes dispositions ne prévoient pas les mêmes sanctions.

Dans la mesure où la définition du délit de harcèlement moral est identique dans les deux codes, rien ne justifie cette double incrimination, ni la différence de sanction. Le présent article se proposait donc, dans sa rédaction initiale, de supprimer l'incrimination de harcèlement moral prévue dans le code du travail.

L'incrimination de **harcèlement sexuel** figure elle aussi tant dans le code pénal que dans le code du travail. Ni la définition de ces infractions ni les peines encourues ne sont identiques. Si l'article L. 1153-1 du code du travail qui définit le comportement sanctionné prévoit que les faveurs sexuelles peuvent être obtenues « à son profit ou au profit d'un tiers », l'article 222-33 du code pénal ne vise que l'obtention de faveur de nature sexuelle sans autre précision.

Les deux tableaux ci-après dressent la comparaison des incriminations de harcèlement moral et de harcèlement sexuel prévues respectivement par le code pénal et le code du travail : si l'infraction de harcèlement moral est définie en des termes identiques dans les deux codes, il n'en va pas de même du harcèlement sexuel. Les peines applicables sont en outre distinctes.

### Harcèlement moral

<i>Code pénal</i>	<i>Code du travail</i>
<p><b>Les faits incriminés</b> : « harceler autrui par des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel »</p> <p><i>(Article 222-33-2 du code pénal, issu de la loi du 17 janvier 2002)</i></p>	<p><b>Les faits incriminés</b> : « agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. »</p> <p><i>(Article L. 1152-1 du code du travail)</i></p>
<p><b>La peine encourue</b> : un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.</p> <p><i>(Article 222-33-2 du code pénal)</i></p>	<p><b>La peine encourue</b> : « Les faits de harcèlement moral et sexuel, définis aux articles L. 1152-1 et L. 1153-1, sont punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 Euros. »</p> <p><i>(Article L. 1155-2 du code du travail)</i></p>

### Harcèlement sexuel

<i>Code pénal</i>	<i>Code du travail</i>
<p><b>Les faits incriminés</b> : « harceler autrui dans le but d’obtenir des faveurs de nature sexuelle »</p> <p style="text-align: center;"><i>(Article 222-33 du code pénal)</i></p> <p><b>La peine encourue</b> : un an d’emprisonnement et 15 000 euros d’amende.</p> <p style="text-align: center;"><i>(Article 222-33 du code pénal)</i></p>	<p><b>Les faits incriminés</b> : « agissements de harcèlement de toute personne dans le but d’obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit <b>ou au profit d’un tiers.</b> »</p> <p style="text-align: center;"><i>(Article L. 1153-1 du code du travail)</i></p> <p><b>La peine encourue</b> : « Les faits de harcèlement moral et sexuel, définis aux articles L. 1152-1 et L. 1153-1, sont punis d’un emprisonnement d’un an et d’une amende de 3 750 Euros. »</p> <p style="text-align: center;"><i>(Article L. 1155-2 du code du travail)</i></p>

Dans sa rédaction initiale, le **1<sup>o</sup> du I** du présent article se proposait de supprimer l’incrimination de harcèlement sexuel prévue dans le code du travail, au motif qu’elle ferait doublon avec les dispositions contenues dans le code pénal.

L’article L. 1155-2 du code du travail punit d’un emprisonnement d’un an et d’une amende de 3 750 euros « *les faits de harcèlement moral et sexuel, définis aux articles L. 1152-1 et L. 1153-1* ».

Son deuxième alinéa précise que la juridiction de jugement peut également ordonner, à titre de peine complémentaire, l’affichage du jugement aux frais de la personne condamnée et son insertion, intégrale ou par extraits, dans les journaux qu’elle désigne.

L’article L. 1155-3 rend applicables aux poursuites pour infraction aux dispositions des articles L. 1152-1 et L. 1153-1 les dispositions des articles 132-58 à 132-62 du code pénal relatives à l’ajournement du prononcé de la peine, étant précisé que la juridiction peut ordonner l’exécution provisoire de sa décision.

L’article L. 1155-4 dispose qu’à l’audience de renvoi, la juridiction apprécie s’il y a lieu de prononcer une dispense de peine.

L’abrogation de l’article L 1152-2 du code du travail avait pour corollaire les deux modifications suivantes :

— La suppression de l’incrimination de harcèlement entraînait des conséquences en matière de procédure pénale propre au droit du travail, notamment la suppression de la possibilité pour les inspecteurs du travail de constater cette infraction. L’article L. 8112-1 du code du travail prévoit que les inspecteurs du travail sont chargés de relever les infractions prévues par le code du travail ou d’autres codes, l’article L. 8112-2 énumérant de manière exhaustive ces infractions. Le **2<sup>o</sup> du I** complétait par conséquent ce dernier article pour ajouter à

cette liste l'infraction de harcèlement, afin de conserver ce pouvoir de l'inspection du travail qui assure une meilleure protection du salarié.

— La suppression de la mention relative à la peine complémentaire d'affichage ou de diffusion impliquait une modification de l'article 222-46 du code pénal, au sein duquel il convenait d'ajouter l'infraction de harcèlement dans les dispositions sur la peine complémentaire d'affichage ou de diffusion, afin de tenir compte du fait que celle-ci constitue la peine complémentaire la plus fréquemment employée en droit du travail (II).

Le Conseil d'État a estimé que « *l'unification des peines encourues en cas de harcèlement moral par abrogation de la peine spécifique prévue au code du travail ne présente pas de difficulté* ». En revanche, s'agissant du harcèlement sexuel, la même abrogation n'est pas souhaitable car elle ne permettrait plus de punir les agissements commis « *au profit d'autrui* » et réduirait la portée des mesures protectrices prévues par le code du travail.

Votre rapporteur a proposé par amendement, adopté par la Commission, de réécrire le présent article pour prévoir 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 au sein du code pénal. Les champs d'application du code pénal et du code du travail étant distincts, votre rapporteur juge plus prudent de ne pas revenir sur les différences tenant à la définition des incriminations. Il lui apparaît en revanche possible d'harmoniser les peines encourues pour renforcer la cohérence de la répression.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL 92 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 131.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 265 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le Conseil d'État a estimé possible d'abroger la peine spécifique prévue par le code du travail en matière de harcèlement moral, mais il semble délicat, sur le plan symbolique, de supprimer la définition apportée par l'article L. 1152-1 de ce code. En revanche, cet amendement harmonise les *quantums* des peines encourues sur la base de celles prévues par le code pénal. D'une manière générale, nous avons souvent observé une distorsion entre les sanctions prévues par le code pénal et le code du travail.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** La définition du harcèlement moral n'est donc pas modifiée.

**M. le rapporteur.** Non, pas du tout. Seuls les *quantums* d'amende sont harmonisés à la hausse.

*La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 131 est ainsi rédigé.*

### Article 132

(art. L. 3221-9, L. 4741-1, L. 4741-2 et L. 4741-7 du code du travail ; art. L. 724-2, L. 724-4, L. 724-9, L. 724-11 et L. 724-12 du code rural)

#### **Actualisation sémantique de plusieurs articles du code du travail et du code rural**

##### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 132 se propose d'aligner les termes utilisés dans les articles du code du travail relatifs à la responsabilité de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail sur les concepts dégagés par la jurisprudence constante de la Cour de cassation (chambre criminelle). La substitution du mot « délégataire » aux mots « représentant » et « préposé » renvoie très directement à l'ensemble des conditions fixées par cette jurisprudence pour identifier la personne qui a reçu une véritable délégation de pouvoir de l'employeur en la matière. Les modifications proposées doivent être complétées par le remplacement des termes « représentant » et « préposé » par le terme « délégataire » à l'article L. 4741-2, relatif à la possibilité pour le juge de mettre les amendes à la charge de l'employeur, et à l'article L. 4741-7, relatif à la responsabilité civile de l'employeur.*

*Le même article procède en outre à la suppression de la référence aux inspecteurs des lois sociales en agriculture à l'article L. 3221-9 du code du travail, où elle avait été réintroduite par amendement à la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 de ratification de l'ordonnance de recodification du code du travail. En effet, ces inspecteurs sont intégrés depuis plusieurs décennies dans le corps unique des inspecteurs du travail, lesquels sont en outre, depuis le décret du 7 mars 2008 créant le service unifié de l'inspection du travail, placés sous l'autorité du seul ministre du travail. Il y aurait lieu d'ailleurs, par voie de conséquence, de supprimer la mention « placés sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture » aux articles L. 724-2, L. 724-9 et L. 724-12 du code rural, ce qui mettrait à jour l'ensemble des dispositions législatives codifiées. »*

Le 1<sup>o</sup> du présent article modifie l'article L. 3221-9 du code du travail qui continue de faire référence au corps de « l'inspection des lois sociales en agriculture » alors même qu'un corps interministériel d'inspection du travail a été substitué au corps de l'inspection des lois sociales en agriculture par le décret n° 75-273 du 21 avril 1975<sup>(1)</sup>.

Dans sa rédaction actuelle, cet article précise que « les inspecteurs du travail, les inspecteurs des lois sociales en agriculture ou, le cas échéant, les autres fonctionnaires de contrôle assimilés sont chargés, dans le domaine de leurs compétences respectives, concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire, de constater les infractions » aux dispositions relatives à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes.

Votre rapporteur note que cette référence obsolète figure également à l'article L.O. 133 du code électoral qui dispose ainsi que : « Ne peuvent être élus

---

(1) Ce décret a été par la suite remplacé par le décret n° 2000-747 du 1<sup>er</sup> août 2000, lequel a été annulé par le juge administratif (CE, 11 janv. 2002, Union nat. des affaires sociales CGT), puis remplacé par le décret n° 2003-770 du 20 août 2003.

dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :

(...)

« 11° les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux et ingénieurs des eaux et forêts, chargés de circonscription; les ingénieurs en chef et ingénieurs des services agricoles chargés des fonctions de directeur des services agricoles ou d'inspecteur de la protection des végétaux; les ingénieurs en chef et ingénieurs du génie rural; les vétérinaires inspecteurs en chef, vétérinaires inspecteurs principaux et vétérinaires inspecteurs chargés des fonctions de directeur des services vétérinaires; les inspecteurs des lois sociales en agriculture ;

12° les directeurs régionaux de la sécurité sociale, les inspecteurs divisionnaires du travail, les directeurs départementaux et inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre ; »

Compte tenu de la suppression du corps des inspecteurs des lois sociales en agriculture et de la même interdiction faite par le 12° aux inspecteurs du travail, votre rapporteur estime qu'une prochaine loi organique devrait supprimer la mention qui figure *in fine* au 11° de l'article L.O. 133 du code électoral.

Le 2° du présent article modifie l'intitulé de la section 1 du chapitre I<sup>er</sup> « *Infractions aux règles de santé et de sécurité* » du titre IV « *Dispositions pénales* » du livre VII « *contrôle* » de la quatrième partie (« *santé et sécurité au travail* ») du code du travail pour substituer au mot « *représentant* » le mot « *délégataire* » par coordination avec la modification proposée au a) du 3°.

Le 3° du présent article modifie l'article L. 4741-1 du code du travail qui punit d'une amende de 3 750 euros <sup>(1)</sup>, le fait pour l'employeur « *ou le préposé* » de méconnaître par sa faute personnelle un certain nombre de dispositions contenues dans ce code, dont il fixe la liste et qui sont notamment liées à l'information et la formation des travailleurs, aux obligations liées à l'utilisation des lieux de travail et à la prévention de certains risques.

Le **a) du 3°** remplace le mot « *préposé* » par celui de « *délégataire* » dans le but d'aligner les termes utilisés dans les articles du code du travail relatifs à la responsabilité de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail sur les concepts dégagés par la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

La qualité de « *préposé* » visée à l'ancien article L. 263-2, devenu l'article L. 4741-1 du code du travail, possède un sens étroitement entendu par la jurisprudence. Ainsi, le préposé dont il s'agit à cet article doit être entendu non comme simple préposé mais le « *délégataire* » de l'employeur. La solution est

---

(1) L'article précise que l'amende est appliquée autant de fois qu'il a de salariés de l'entreprise concernés par l'infraction et que la récidive est punie d'un an d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende.

constante en jurisprudence (*Cass. crim.*, 23 janv. 1975, *Cass. crim.*, 12 janv. 1988, *Cass. crim.*, 8 avril 2008). Le Conseil d'État a d'ailleurs estimé dans son avis que la modification proposée par cet article « *renvoie très directement à l'ensemble des conditions fixées par cette jurisprudence pour identifier la personne qui a reçu une véritable délégation de pouvoir de l'employeur en la matière* ».

Le **b) du 3°** modifie le dernier alinéa de l'article qui précise que l'amende de 3 750 euros est « *appliquée autant de fois qu'il y a de salariés de l'entreprise concernés par la ou les infractions relevées dans le procès-verbal prévu à l'article L. 8113-7* ».

Parce que cette disposition spéciale déroge aux dispositions générales contenues à l'article 132-3 du code pénal, elle a été appliquée strictement par la jurisprudence (*Cass. crim.*, 6 mai 2008). Ainsi, la chambre criminelle s'est-elle refusée à déduire de l'alternative légale – « *la ou les infractions relevées* » – un coefficient multiplicateur supplémentaire égal au nombre d'infractions relevées mais, uniquement, l'indifférence de nombre d'infractions relevées.

Par conséquent, pour le calcul de l'amende, seul peut être pris en considération le nombre de salariés concernés. L'ambiguïté des termes de la loi a induit en erreur les juges du fond et a contraint la chambre criminelle à casser de nombreux arrêts (*cf. Cass. crim.*, 17 mai 1977 ; *Cass. crim.*, 10 janv. 1978 ; *Cass. crim.*, 26 mai 1981 ; *Cass. crim.*, 6 mai 2008).

Le b) du 3° de cet article vise à lever toute ambiguïté en remplaçant les mots imprécis « *par la ou les infractions* » par la mention, plus claire : « *indépendamment du nombre d'infractions* ».

Le 4° du présent article modifie l'article L. 4741-2 du code qui régit le transfert de la peine d'amende, du préposé à l'employeur.

Dans sa rédaction actuelle, il dispose que lorsqu'une des infractions visées à l'article L. 4741-1 ayant provoqué la mort ou des blessures a été commise par un préposé, la juridiction peut « *compte tenu des circonstances de fait et des conditions de travail de l'intéressé, décider que le paiement des amendes prononcées sera mis, en totalité ou en partie, à la charge de l'employeur* ».

Toutefois, à la différence de l'article L. 121-1 du code de la route qui contient des dispositions similaires<sup>(1)</sup>, l'article L. 4741-2 du code du travail omet de préciser que l'employeur doit avoir été cité à l'audience pour que ce transfert soit possible. Le **b) du 4°** vise à combler cette lacune en mentionnant expressément que la juridiction pourra mettre le paiement des amendes à la charge de l'employeur « *si celui-ci a été cité à l'audience* ».

---

(1) *Cet article dispose « Le conducteur d'un véhicule est responsable pénalement des infractions commises par lui dans la conduite dudit véhicule. Toutefois, lorsque le conducteur a agi en qualité de préposé, le tribunal pourra, compte tenu des circonstances de fait et des conditions de travail de l'intéressé, décider que le paiement des amendes de police prononcées en vertu du présent code sera, en totalité ou en partie, à la charge du commettant si celui-ci a été cité à l'audience. »*

Votre rapporteur a présenté un amendement, adopté par la Commission tendant à remplacer à cet article également le terme « *préposé* » par celui de « *délégataire* » (**a**) **du 4°**).

Le Conseil d'État a fait remarquer au législateur que les termes « *représentant* » et « *préposé* » doivent également être remplacés par le terme « *délégataire* » à l'article L. 4741-7, relatif à la responsabilité civile de l'employeur. Cet article dispose dans sa rédaction actuelle que « *l'employeur est civilement responsable des condamnations prononcées contre ses directeurs, gérants ou préposés* ». Un amendement de votre rapporteur a été adopté en ce sens (devenu le **5°** du présent article).

Le Conseil d'État a en outre fait remarquer au législateur qu'il y aurait lieu de modifier les articles L. 724-2, L. 724-9 et L. 724-12 du code rural pour supprimer la mention « *placés sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture* », mention qui entre en contradiction avec le fait que le service unifié de l'inspection du travail est placé sous l'autorité du seul ministre du travail. Tel est l'objet du **II** du présent article, ajouté par amendement de votre rapporteur.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 93 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 132.*

*Elle **adopte** ensuite successivement deux amendements de cohérence du rapporteur, CL 267 et CL 268.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 266 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Suivant l'avis du Conseil d'État, nous proposons de supprimer, dans plusieurs articles du code rural, la mention « *placés sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture* », mention qui entre en contradiction avec le fait que le service unifié de l'inspection du travail est placé sous l'autorité du seul ministre du travail.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 132 **ainsi modifié**.*

### Article 133

(art. 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 ; art. 9 de la loi du 10 août 1922)

#### **Suppression de références obsolètes à l'incrimination de forfaiture**

Présente dans l'ancien code pénal aux articles 166 et 183, l'incrimination de « *forfaiture* », punie de la dégradation civique<sup>(1)</sup>, n'a pas été reprise dans le nouveau code pénal entré en vigueur en 1994, de la même manière que d'autres incriminations tombées en désuétude, tels que les « *crimes tendant à troubler l'État par le massacre ou la dévastation* » ou les « *actes attentatoires aux droits civiques ou la Constitution* ».

Comme le rappelle la circulaire du 14 mai 1993 de la direction des affaires criminelles et des grâces<sup>(2)</sup> présentant le commentaire des dispositions de la partie législative du nouveau code pénal, « *le Parlement a en effet considéré que ces différentes infractions étaient tombées en désuétude, qu'elles faisaient double emploi avec d'autres incriminations ou qu'elles sanctionnaient des comportements qui, de nos jours, ne doivent plus relever du droit pénal.* »

Or, des dispositions contenant le terme obsolète de « *forfaiture* » ont été maintenues dans notre droit positif. Il est par conséquent nécessaire de procéder à leur abrogation, adaptation ou réécriture ; elles sont en tout état de cause devenues inapplicables du fait de la suppression du crime de forfaiture.

Dans sa rédaction initiale, le I du présent article modifiait les articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire pour y supprimer la référence à la forfaiture.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 10 de cette loi précise que « *les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du Corps législatif, sanctionnés par le Roi, à peine de forfaiture* ».

Dans sa rédaction actuelle, l'article 13 de cette même loi dispose « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions* ».

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité de la modification de ces deux articles à la rédaction certes désuète – au-delà même de la référence à la forfaiture – mais auxquels le Conseil constitutionnel a fait directement référence en dégageant un principe fondamental reconnu par les lois de la République (décision 23 janvier 1987 « *Conseil de la concurrence* »).

---

(1) cf. ancien C. pén., art. 167.

(2) (crim. 93 9/FI, 14 mai 1993).

**Extrait de la décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987**

« *Considérant que les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;* »

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteur supprimant le I du présent article.

Le **II** du présent article modifie l'article 9 de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées pour y supprimer les mots désuets. Le premier alinéa de cet article précise en effet dans sa rédaction actuelle qu'il « *est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et secrétaires d'État et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois* ».

Dans la mesure où la forfaiture constituait un crime puni de la dégradation civique, les agents publics qui tombaient sous le coup des dispositions de l'article 9 de la loi devenaient justiciables de la cour d'assises ou de la Cour de justice de la République pour les ministres. Cependant, et en raison probablement de la lourdeur de la procédure, ce premier cas de responsabilité pénale est toujours resté théorique, aucun agent public n'ayant été poursuivi devant une cour d'assises pour des dépassements de crédits.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 94 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 133.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 269 du rapporteur, visant à supprimer les alinéas 1 à 3 de l'article.*

*Puis elle **adopte** l'article 133 **ainsi modifié**.*

### Article 134

*La Commission adopte les amendements CL 23 de M. Jean-Luc Warsmann et CL 95 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 134.*

*En conséquence, l'article 134 est **supprimé** et l'amendement CL 96 de Mme George Pau-Langevin **n'a plus d'objet**.*

### Article 135

(art. 81 et 85 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande ; art. 18 de la loi du 21 avril 1832 ; art. 11, 14 et 23 de la loi du 15 juillet 1845 ; art. 2 de la loi du 3 avril 1942 ; art. 4 et 6 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 ; art. 16 de l'ordonnance n° 58-1331 du 23 décembre 1958 ; art. 2 à 12 et 14 à 20 de la loi n° 72-1202 du 23 décembre 1972)

#### **Clarification des *quantums* de peines applicables à certaines infractions**

— Le **I A** du présent article, qui modifie deux articles du code disciplinaire et pénal de la marine marchande, constitue la reprise du III de la proposition de loi initiale, déplacé par amendement de votre rapporteur, conformément à la règle selon laquelle les modifications apportées à un code précèdent celles apportées à des lois non codifiées.

Son **1°** apporte deux modifications à l'article 81 de ce code qui punit les manquements d'un capitaine de navire à des règles de sécurité ou ses négligences susceptibles d'avoir des conséquences dommageables.

Cet article incrimine non seulement le fait de causer un dommage matériel par imprudence, visant une infraction ayant « occasionné, pour le navire ou un autre navire, soit un abordage, soit un échouement ou un choc contre un obstacle visible ou connu, soit une avarie grave du navire ou de sa cargaison », mais aussi le fait d'entraîner « soit des blessures graves, soit la mort pour une ou plusieurs personnes ». Si la première incrimination est particulière, ne figurant pas dans le code pénal et doit donc de ce fait être maintenue, la seconde en revanche apparaît redondante avec les dispositions du code pénal qui incriminent de façon générale les atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique : songeons à l'article 221-6 du code pénal, relatif aux atteintes involontaires à la vie <sup>(1)</sup>, et aux articles 222-19 et suivants, relatifs aux atteintes involontaires à l'intégrité physique. Le **b) du 1°** se propose donc de supprimer la référence aux atteintes à l'intégrité physique de l'article 81 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande.

Le **a) du 1°** propose quant à lui la suppression de la mention selon laquelle le juge peut ne prononcer que l'une des deux peines encourues seulement, celle-ci

---

(1) L'article 221-6 du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de « causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui », ces peines étant portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende « en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».

étant inutile au vu du régime général des peines figurant à l'article 132-17 du code pénal.

L'amendement présenté par votre rapporteur se proposait en outre de lever toute ambiguïté de rédaction s'agissant des peines encourues par l'auteur de l'infraction et de supprimer au deuxième alinéa également les termes inutiles « *ou l'une de ces deux peines seulement* ».

Le 2° modifie l'article 85 de ce même code qui punit le fait pour un capitaine de navire de ne pas prêter assistance à toute personne trouvée en mer, alors qu'il pourrait le faire sans péril sérieux pour son navire, son équipage ou ses passagers. Le maintien de l'article, malgré l'existence d'une incrimination de non-assistance à personne en péril figurant à l'article 223-6 du code pénal<sup>(1)</sup>, se justifie par des champs d'application distincts. Il est en revanche proposé par le présent 2° de supprimer la mention selon laquelle le juge peut ne prononcer que l'une des deux peines seulement, celle-ci étant inutile au vu du régime général des peines figurant à l'article 132-17 du code pénal.

— Le I du présent article modifie l'article 18 de la loi du 21 avril 1832 sur la navigation sur le Rhin, qui punit le fait de contrevenir à certains règlements d'administration publique (qu'un amendement de votre rapporteur remplace par « *décrets en Conseil d'État* ») ou règlements de police « *ayant pour objet la visite des embarcations, les devoirs des patrons, conducteurs et floteurs, les formalités à suivre pour les embarquements, les débarquements, l'atterrage, le service des pilotes et lamaneurs, la police des ports, les expéditions, le maintien du bon ordre sur le fleuve et les rivages, la conservation des chemins de halage, la sûreté des marchandises et la conservation des objets abandonnés* ». Dans sa rédaction actuelle, il renvoie pour les peines applicables aux peines prévues aux articles 464 et 470 du code pénal (ancien), articles qui ont été abrogés par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

L'ancien article 464 disposait que « *les peines de police sont l'amende et la confiscation de certains objets saisis* » et l'ancien article 470 disposait que « *les tribunaux de police pourront aussi, dans les cas déterminés par la loi, prononcer la confiscation spéciale, soit des choses saisies en contravention, soit des choses produites par la contravention, soit des matières ou des instruments qui ont servi ou étaient destinés à la commettre* ».

Le présent I remplace le renvoi à ces articles par un renvoi aux articles 131-12 (1°), 131-14 (3° et 6°) et 131-16 (3°, 5° et 10°) du code pénal relatifs aux peines contraventionnelles d'amende et de confiscation :

— Le renvoi au 1° de l'article 131-12 permet de viser l'amende : l'article 131-12 précise les peines contraventionnelles encourues par les personnes

---

(1) L'article 223-6 du code pénal punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende qui « s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours ».

physiques. Il s'agit de l'amende (1°), des peines privatives ou restrictives de droits prévues à l'article 131-14 du code (2°) et, depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, de la peine de sanction-réparation. Le dernier alinéa de l'article précise que ces peines ne sont pas exclusives d'une ou plusieurs peines complémentaires.

— L'article 131-13 quant à lui précise le montant des amendes encourues pour les contraventions des différentes classes. Votre rapporteur, estimant utile de le viser également, a fait adopter un amendement en ce sens.

— Le renvoi aux 3° et 6° de l'article 131-14 permet de viser la confiscation prononcée à titre principal pour les contraventions les plus graves : l'article 131-14 précise la liste des peines privatives ou restrictives de droits qui peuvent être prononcées à l'encontre des auteurs d'une contravention de la cinquième classe, dont notamment la confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition (3°) et, sauf en matière de délit de presse, la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit (6°).

— Le renvoi aux 3°, 5° et 10° de l'article 131-16 permet de viser la confiscation à titre de peine complémentaire (et donc cumulable avec l'amende) : l'article 131-16 précise que le règlement qui réprime une contravention peut prévoir, lorsque le coupable est une personne physique, une ou plusieurs des peines complémentaires dont la « *confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition* » (3°), la « *confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit* » (5°), la « *confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise* » (10°).

Le II du présent article modifie trois articles de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

Le 1° modifie l'article 11 de la loi qui prévoit que les contraventions aux dispositions contenues dans cette loi sont constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie. Rappelons que les contraventions de grande voirie sont des sanctions pécuniaires réprimant les atteintes au domaine public et sont considérées par la jurisprudence administrative comme des amendes à caractère pénal mais distinctes des « *contraventions de police* ». C'est ce qui explique le maintien des *quantums* minimaux.

Une incertitude pèse sur l'établissement du droit en vigueur : selon le fonds documentaire consulté, le montant de l'amende prévue à l'article 11 est une amende de 9 à 150 euros, une amende de 7,50 à 150 euros ou « *une amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>ème</sup> classe* ».

À l'origine, l'amende était de « *16 F à 300 F* » (en anciens francs valeur 1845). Au 1<sup>er</sup> janvier 1960, l'amende était de « *60 F à 1 080 F* ». Le présent 1° vise donc à clarifier le droit applicable en précisant que le montant de l'amende est

de « 9 à 150 euros ». Votre rapporteur a fait adopter un amendement tendant à remplacer le terme « *seront* » par « *sont* », les verbes devant être en règle générale conjugués au présent. D'une manière générale, votre rapporteur a fait adopter des amendements remplaçant systématiquement les verbes conjugués au futur par les mêmes verbes conjugués au présent.

Le 2° modifie l'article 14 de la loi qui précise le montant de l'amende sanctionnant la contravention encourue en cas de méconnaissance de ses obligations par un concessionnaire d'un chemin de fer.

Une incertitude pèse là encore sur l'établissement du droit en vigueur, révélée par une divergence de consolidation entre les fonds documentaires consultés : l'article 14 de la loi du 15 juillet 1845 n'ayant jamais été expressément et précisément modifié depuis son origine, certains éditeurs ont analysé la contravention comme de nature pénale et actualisé le montant de l'amende en conséquence (suppression du minimum, revalorisation du montant en application de règles spécifiques) tandis que d'autres l'ont estimé comme domaniale et ont donc procédé à une actualisation différente. La sanction s'établit à 3 750 euros dans le premier cas et à 150 à 1 500 euros dans le second.

Le présent 2° vise à mettre fin à cette incertitude juridique en tranchant en faveur d'une nature domaniale de la contravention, l'article 14 de la loi relevant du titre relatif aux « *contraventions de voirie commises par les concessionnaires ou fermiers de chemins de fer* ».

Le 3° du II du présent article modifie l'article 23 de la même loi, qui fait encore référence à une peine d'« *amende pénale fixe* » alors que l'article 89 de la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal prévoit que chaque fois qu'un texte contient la référence à une peine d'amende fixe, il faut entendre « *amende forfaitaire majorée* »

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

« Les paragraphes IV et V de l'article 135 ont principalement pour objet de lever toute ambiguïté sur le montant des amendes encourues pour les infractions prévues par la loi du 3 avril 1942 prohibant la conclusion de pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accident et celle du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales. Si la réécriture de l'article 2 de la loi du 3 avril 1942 prend en compte également des règles issues de la loi du 16 décembre 1992, relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, il n'en est pas de même de la modification de l'article 5 de la loi du 4 janvier 1955 dont la seule raison d'être est la correction du montant de l'amende. Or l'adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs a été réalisée par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000. »

— Le **IV** du présent article réécrit l'article 2 de la loi du 3 avril 1942 prohibant la conclusion de pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accident, procédant à trois modifications afin de lever toute ambiguïté sur le montant des amendes encourues, de supprimer la référence à une peine accessoire et de supprimer un doublon avec une disposition générale contenue dans le code pénal.

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi interdit à tout intermédiaire de se charger, contre rétribution, d'assurer aux victimes d'accidents de droit commun le bénéfice d'accords amiables ou de décisions judiciaires. Il punit l'intermédiaire convaincu d'avoir offert les services ainsi prohibés d'une amende, dont le montant varie selon les fonds de législation consultés, ce qui fait peser une incertitude sur l'établissement du droit en vigueur : 4 500 euros pour les uns, 3 750 euros pour d'autres.

À l'origine l'amende prévue était une amende de 1 000 à 50 000 francs (en anciens francs valeur 1942). Au 1<sup>er</sup> mars 1994, à la suite de l'application des différents textes de revalorisation des amendes pénales et de la suppression des minima, le montant de l'amende s'établissait à 25 000 francs. Dès lors, le **IV** de cet article s'emploie à appliquer le montant correspondant de 3 750 euros.

La seconde phrase du premier alinéa de l'article 2 de la loi de 1942 est également modifiée pour que l'expression « *le tribunal devra ordonner* », qui renvoie à une peine accessoire automatique, soit remplacée par « *le tribunal pourra ordonner* » la publication d'un extrait du jugement et son affichage, qui est plus conforme avec les principes du nouveau code pénal.

Enfin, le dernier alinéa de l'article, qui fait doublon avec une disposition générale du code pénal est supprimé. Dans sa rédaction actuelle, cet alinéa dispose que « *la suppression, la dissimulation ou la lacération totale ou partielle de ces affiches, opérée volontairement par le condamné, à son instigation ou par son ordre, entraîne contre lui l'application d'une peine d'emprisonnement de quinze jours et il sera procédé de nouveau à l'exécution intégrale des dispositions relatives à l'affichage aux frais du condamné* ». Or, la sanction de ce type d'infraction est prévue à l'article 434-39 du code pénal, qui dispose que, dans le cas où un jugement a ordonné, à titre de peine, l'affichage de la décision de condamnation, « *le fait de supprimer, dissimuler ou lacérer totalement ou partiellement des affiches apposées est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende* », étant précis que le jugement ordonnera à nouveau l'exécution de l'affichage aux frais du condamné.

— Le **V** du présent article modifie deux articles de la loi n°55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales pour lesquels une incertitude pèse sur l'établissement du droit en vigueur, les différents fonds documentaires consultés ne prévoyant pas le même *quantum* d'amende.

L'article 4 de cette loi précise que toute infraction aux dispositions de la loi et à celles des arrêtés pris pour son application est punie d'une amende que certains éditeurs établissent à 3 750 euros et d'autres à 9 000 euros.

Cette différence reflète toute la difficulté du choix des textes de revalorisation du montant des amendes qu'il convenait d'appliquer. À l'origine, l'amende était « de 24 000 à 200 000 F » (en anciens francs valeur 1955). Au 1<sup>er</sup> janvier 1957, elle était « de 36 000 à 300 000 F » (en anciens francs). Au 1<sup>er</sup> janvier 1960, elle s'établissait, en nouveaux Francs, « de 360 à 3 000 F ». Au 1<sup>er</sup> janvier 1978, le maximum de l'amende s'élevait à 8 000 F ; au 1<sup>er</sup> octobre 1985, il était porté à 15 000 F. Au 1<sup>er</sup> mars 1994, à la suite de la suppression des minima, le montant de l'amende s'établissait à 25 000 F, soit 3 750 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le 1<sup>o</sup> du présent article clarifie le droit applicable en retenant ce dernier montant d'amende.

Le 2<sup>o</sup> du présent article tire les conséquences de cette précision à l'article 6 de cette même loi, créé par l'ordonnance n° 2005-1263 du 7 octobre 2005 : le 4<sup>o</sup> des IV à VI de cet article portant adaptation pour l'outre-mer <sup>(1)</sup> de l'article 4 reproduit aujourd'hui le montant erroné de 9 000 euros.

— Le VI du présent article réécrit le premier alinéa de l'article 16 de l'ordonnance n°58-1331 du 23 décembre 1958 relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière de répartition des produits industriels et de l'énergie.

Cet article précise le *quantum* des peines punissant les infractions prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de cette même ordonnance, à savoir :

— les infractions aux dispositions législatives ou réglementaires, présentes ou à intervenir concernant la répartition, la récupération, la mobilisation ou le rationnement des produits industriels et de l'énergie (article 1<sup>er</sup>) ;

— les fraudes concernant des titres ou autorisations quelconques délivrés en matière de répartition et, notamment, tout vol ou trafic, toute falsification ou contrefaçon, toute délivrance, obtention, cession ou utilisation irrégulière (article 2).

Or, une incertitude pèse aujourd'hui sur l'établissement du droit en vigueur : selon le fonds documentaire consulté, si la peine d'emprisonnement est dans tous les cas bien fixée à cinq ans d'emprisonnement, le montant de l'amende prévue à cet article est soit de « 150 000 euros », soit de « 4 500 euros ».

L'article 16 de l'ordonnance de 1958 précitée a été réécrit par l'article 11 de la loi n° 74-908 du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie. Le montant de l'amende était alors « de 500 F à un million de francs ». Au 1<sup>er</sup> mars

---

(1) respectivement dans les îles Wallis-et-Futuna (4<sup>o</sup> du IV), en Polynésie française (4<sup>o</sup> du V) et en Nouvelle-Calédonie (4<sup>o</sup> du VI).

1994, à la suite de la suppression des minima, le montant de l'amende s'établissait à 1 000 000 francs (maximum de l'amende inchangé), soit 150 000 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le présent **VI** se propose de clarifier le droit applicable en précisant que l'amende encourue est de 150 000 euros, tout en supprimant la mention inutile « *ou de l'une de ces deux peines seulement* ».

— Le **VII** du présent article modifie la loi n°72-1202 du 23 décembre 1972 relative aux infractions concernant les bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures.

Le 1<sup>o</sup> du **VII** modifie l'article 2 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout armateur ou capitaine qui fait naviguer un bateau à passagers ou un bateau-citerne sans avoir obtenu le permis de navigation correspondant à sa catégorie.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou de « *quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 300 euros à 4 500 euros d'amende* ».

L'auteur de la proposition de loi a estimé nécessaire une intervention du législateur afin de clarifier le droit applicable et de préciser que les peines encourues sont de six mois d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende (**a**) **du 1<sup>o</sup> du VII**). Depuis le 1<sup>er</sup> mars 1994 en effet, en application de l'article 322 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992, les *quantums* minimaux ne doivent plus trouver à s'appliquer. Le **a**) supprime en outre les termes « *ou de l'une de ces deux peines seulement* ». En outre, le futur devant être en règle générale banni des textes législatifs, le **a**) comme le **b**) **du 1<sup>o</sup> du VII** remplacent les termes « *seront* » et « *sera* » par ceux plus appropriés de « *sont* » et « *est* ». Votre rapporteur a fait adopter un amendement précisant, pour lever toute ambiguïté, que les peines ainsi prévues sont « *encourues* » par l'auteur de l'infraction et non qu'il est « *puni* » de celles-ci. D'une manière générale, votre rapporteur a proposé la même modification dans tout cet article.

Le **2<sup>o</sup> du VII** modifie l'article 3 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout armateur ou capitaine qui fait naviguer sans avoir obtenu un permis de navigation un bateau ne relevant pas des catégories visées à l'article précédent (c'est-à-dire autre qu'un bateau à passagers ou un bateau-citerne).

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de trois mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende ou « *de dix jours à trois mois d'emprisonnement et de 150 euros à 3 000 euros d'amende* ».

À l'origine, l'emprisonnement était de dix jours à trois mois et l'amende de 1 000 à 10 000 francs. Au 1<sup>er</sup> janvier 1978, le maximum de l'amende s'élevait à 20 000 F. Au 1<sup>er</sup> mars 1994, les minima des peines étaient supprimés et le montant de l'amende était revalorisé à 25 000 francs, soit 3 750 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le présent **2<sup>o</sup>** vise à clarifier les peines applicables, les établissant à trois

mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende. Il remplace en outre un futur par un présent et supprime la mention inutile « *ou de l'une de ces deux peines seulement* »

Le **3° du VII** modifie l'article 4 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout armateur ou tout capitaine qui fait naviguer un bateau à passagers ou un bateau-citerne dont le permis de navigation a été suspendu ou retiré.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont d'un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende ou « *d'un mois à un an d'emprisonnement et de 450 euros à 6 000 euros d'amende* ». Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 3° vise à clarifier les peines applicables en les établissant à un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende.

Le **4° du VII** modifie l'article 5 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout armateur ou tout capitaine qui fait naviguer un bateau, autre qu'un bateau à passagers ou un bateau-citerne, dont le permis de navigation a été suspendu ou retiré.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou de « *quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 300 euros à 4 500 euros d'amende* ». Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 4° précise les peines applicables, qui sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende.

Le **5° du VII** modifie l'article 6 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout propriétaire ou armateur qui met en service à bord d'un bateau, engin ou établissement flottant, une installation sous pression ou une autre installation sans qu'elle ait subi les visites, épreuves ou essais, prescrits par les règlements.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou de « *quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 300 euros à 4 500 euros d'amende* ». Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 5° vise à clarifier les peines applicables, qui sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende.

Le **6° du VII** modifie l'article 7 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout armateur ou propriétaire qui met en service à bord d'un bateau, engin ou établissement flottant, une installation sous pression ou une autre installation alors qu'à la suite d'une visite, épreuve ou essai, son emploi a été interdit.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont d'un an d'emprisonnement et de 6 000 euros d'amende ou « *d'un mois à un an d'emprisonnement et de 450 euros à 6 000 euros d'amende* ». Outre des

améliorations rédactionnelles, le présent 6° vise à clarifier les peines applicables, établies à un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende.

Le **7° du VII** modifie l'article 8 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout capitaine ou conducteur et tout mécanicien qui apporte une modification aux dispositifs de sécurité de toute installation après qu'elle a subi les visites, épreuves ou essais prescrits par les règlements.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont d'un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende ou « *d'un mois à un an d'emprisonnement et de 150 euros à 6 000 euros d'amende* ». Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 7° vise à clarifier les peines applicables, établies à un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende.

Le **8° du VII** modifie l'article 9 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout armateur et tout capitaine qui font naviguer un bateau avec un équipage inférieur au minimum prescrit par les règlements en vigueur, ou avec un équipage inférieur au minimum prescrit par les règlements en vigueur ou encore avec des engins de sauvetage ou de protection qui ne satisfont pas aux prescriptions en vigueur. Le dernier alinéa de l'article aggrave les peines lorsqu'il s'agit d'un bateau à passagers ou d'un bateau-citerne.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou de « *quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 300 euros à 4 500 euros d'amende* », et, pour les peines aggravées, d'un an d'emprisonnement et de 6 000 euros d'amende ou d'« *un mois à un an d'emprisonnement et de 450 euros à 6 000 euros* ».

Outre des améliorations rédactionnelles, le **a)** et le **b) du 8°** du présent article précisent respectivement les peines applicables sans et avec la circonstance aggravante (respectivement 6 mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende et un an et 6 000 euros).

Le **9° du VII** modifie l'article 10 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de quiconque exerce un commerce ou une activité de spectacles ou d'attractions à bord d'un bateau, d'un engin ou d'un établissement flottant sans avoir obtenu l'autorisation spéciale prévue par les règlements ou en méconnaissance des obligations imposées par cette autorisation.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont d'un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende ou « *d'un mois à un an d'emprisonnement et de 450 euros à 6 000 euros d'amende* ».

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 9° vise à clarifier les peines applicables, établies à un an d'emprisonnement et de 6 000 euros d'amende.

Le **10° du VII** modifie l'article 11 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout capitaine ou conducteur qui fait naviguer un bateau à passagers avec un nombre de passagers supérieur au maximum autorisé ou qui transporte des passagers à bord d'un bateau où ce transport est interdit, le dernier alinéa de l'article précisant que *« l'armateur ou le propriétaire est puni des mêmes peines si le fait délictueux a été commis sur son ordre ou avec son accord »*.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont d'un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende ou *« d'un mois à un an d'emprisonnement et de 450 euros à 6 000 euros d'amende »*.

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 10° vise à clarifier les peines applicables, établies à un an d'emprisonnement et de 6 000 euros d'amende.

Le **11° du VII** modifie l'article 12 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout capitaine ou conducteur qui transporte à bord d'un bateau non destiné au transport de passagers un nombre de passagers égal ou supérieur à celui à partir duquel la réglementation des bateaux à passagers est applicable, le dernier alinéa de l'article précisant que *« l'armateur ou le propriétaire est puni des mêmes peines si le fait délictueux a été commis sur son ordre ou avec son accord »*.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou de *« quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 300 euros à 4 500 euros d'amende »*.

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 11° vise à clarifier les peines applicables, établies à six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende.

Le **12° du VII** modifie l'article 14 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de quiconque conduit un bateau alors que le certificat de capacité ou le permis de conduire lui a été retiré.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont d'un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende ou *« d'un mois à un an d'emprisonnement et de 450 euros à 6 000 euros d'amende »*.

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 12° vise à clarifier les peines applicables, établies à un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende.

Le **13° du VII** modifie l'article 15 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de quiconque conduit un bateau à passagers ou un bateau-citerne sans être titulaire du certificat de capacité valable pour la voie d'eau parcourue et pour la catégorie du bateau conduit.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou de « *quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 300 euros à 4 500 euros d'amende* ».

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 13° vise à clarifier les peines applicables, établies à six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende.

Le **14° du VII** modifie l'article 16 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de quiconque conduit un bateau autre qu'un bateau à passagers ou un bateau-citerne sans être titulaire d'un certificat de capacité ou d'un permis de conduire valable pour la voie d'eau parcourue et pour la catégorie du bateau conduit.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou de « *de quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 90 euros à 4 500 euros d'amende* ».

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 14° vise à clarifier les peines applicables, établies à six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende.

Le **15° du VII** modifie l'article 17 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout armateur et tout capitaine qui font naviguer un bateau sur une section de voie d'eau où le permis de navigation n'est pas valable.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou de « *quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 90 euros à 4 500 euros d'amende* ».

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 15° vise à clarifier les peines applicables, établies à six mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende.

Le **16° du VII** modifie l'article 18 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de quiconque participe, même en l'absence de tout signe d'ivresse manifeste et sous l'emprise d'un état alcoolique tel qu'il est défini par le code de la route, à la conduite d'un bateau autre qu'un bateau à passagers ou un bateau-citerne, le dernier alinéa de l'article précisant que les peines sont doublées s'il s'agit d'un bateau à passagers ou d'un bateau-citerne.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende ou de « *quinze jours à six mois d'emprisonnement et de 150 euros à 3 000 euros d'amende* ».

À l'origine, l'emprisonnement était de quinze jours à six mois et l'amende de 1 000 F à 10 000 F. Au 1<sup>er</sup> janvier 1978, le maximum de l'amende s'élevait à 20 000 F. Au 1<sup>er</sup> mars 1994, les minima des peines étaient supprimés et le montant de l'amende était revalorisé à 25 000 F, soit 3 750 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 16° vise par conséquent à clarifier les peines applicables, établies à six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende. En outre, le présent article corrige également des renvois à des références erronées à l'article L. 1<sup>er</sup> du code de la route (ancien code) qui doit être remplacé par une référence au I de l'article L. 234-1 du code de la route relatif à la conduite sous l'empire d'un état alcoolique.

Le **17° du VII** modifie l'article 19 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de tout constructeur, importateur ou fabricant qui loue ou vend un bateau, un engin, un établissement flottant ou des matériels de sécurité n'ayant pas obtenu l'agrément ou l'autorisation d'usage exigés. Le dernier alinéa de l'article précise que les mêmes peines sont appliquées à tout constructeur, importateur ou fabricant qui, après avoir obtenu l'agrément ou l'autorisation d'usage exigés pour un prototype de bateau, d'engin ou d'établissement flottant ou pour des matériels de sécurité, livre un bateau, un engin ou un matériel de série qui n'est pas conforme à ce prototype.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont d'un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende ou « *d'un mois à un an d'emprisonnement et de 450 euros à 6 000 euros d'amende* ».

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 17° vise à clarifier les peines applicables, établies à un an d'emprisonnement et 6 000 euros d'amende.

Le **18° du VII** modifie l'article 20 de la loi afin de clarifier les peines d'emprisonnement et d'amende qui doivent s'appliquer à l'encontre de quiconque refuse l'accès à bord d'un bateau, d'un engin ou d'un établissement flottant aux personnes habilitées à faire les visites, épreuves ou essais réglementaires ou à constater les infractions à la réglementation ou qui refuse de se soumettre en tout ou en partie à ces visites, épreuves ou essais.

Aujourd'hui, selon le fonds documentaire consulté, ces peines sont de trois mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ou « *de trois jours à trois mois d'emprisonnement et de 150 euros à 4 500 euros d'amende* ».

Outre des améliorations rédactionnelles, le présent 18° vise à clarifier les peines applicables, établies à trois mois d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende.

\*

\* \*

La Commission **rejette** l'amendement CL 97 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 135.

Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 270 du rapporteur, tendant à déplacer certaines dispositions, puis l'amendement CL 271 du même auteur, visant à corriger une erreur de mise à jour des codes.

Puis elle **adopte** trois amendements de précision du rapporteur, CL 272, CL 273 et CL 274.

Elle **adopte** également l'amendement CL 275 du même auteur, tendant à corriger une erreur matérielle.

Elle **adopte** ensuite successivement dix-huit amendements de précision rédactionnelle du rapporteur, CL 276, CL 277, CL 279, CL 280, CL 281, CL 282, CL 283, CL 284, CL 285, CL 286, CL 287, CL 288, CL 289, CL 290, CL 291, CL 292, CL 293 et CL 294.

Elle **adopte** enfin l'article 135 **ainsi modifié**.

## CHAPITRE VI

### Dispositions d'amélioration de la qualité formelle du droit

#### *Article 136*

(décret des 22 et 28 juillet 1791 portant réglementation de la couleur des affiches ; loi du 21 septembre 1793 contenant l'acte de navigation ; art. 88 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; art. 13 à 17 de la loi du 21 avril 1832 sur la navigation sur le Rhin ; loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles ; loi du 27 juillet 1884 sur le divorce ; art. 16 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics ; décret du 31 janvier 1900 ayant pour objet la suppression des châtimets corporels à bord des bâtiments de la flotte ; loi du 27 janvier 1902 modifiant l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, en ce qui concerne l'affichage sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique ; art. 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ; loi du 20 avril 1910 interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou sur les monuments naturels de caractère artistique ; art. 18 de la loi du 7 mai 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit aux sociétés coopératives de consommation ; art. 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juin 1919 portant répression du trafic des billets de théâtre ; art. 8 de la loi du 15 décembre 1923 relative à la reconstitution des actes et archives détruits dans les départements par suite des événements de guerre ; art. 48, 49 et 55 de la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande ; loi du 4 mars 1928 tendant à la répression des fraudes sur les sirops et liqueurs de cassis ; loi du 18 juillet 1930 tendant à la répression du délit d'entrave à la navigation sur les voies de navigation intérieure ; art. 114 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 ; loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers ; décret-loi du 21 avril 1939 tendant à réprimer les propagandes étrangères ; art. 98 du décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité française ; loi du 14 février 1942 tendant à l'organisation et au fonctionnement des bourses de valeurs ; art. 8 de la loi n° 536 du 15 mai 1942 relative aux appareils utilisés pour le pesage des personnes ; ordonnance du 30 juin 1943 relative aux fausses déclarations en matière de bagages perdus dans les transports par chemin de fer ; ordonnance n° 45-2710 du 2 novembre ; art. 24 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 ; loi n° 50-728 du 24 juin 1950 ; loi n° 51-662 du 24 mai 1951 ; art. 56 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 ; art. 22 à 24 de l'ordonnance n° 59-107 du 7 janvier 1959 ; art. 5 de la loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966 ; art. 11, 12 et 13 de l'ordonnance n° 2009-799 du 24 juin 2009 ; art. 13 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 ; art. 4 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 ; art. 6 et 8 de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 ; art. 4 du code de l'artisanat ; art. L. 529-5 et L. 535-3 du code rural ; art. L. 48-1 et L. 144 du code de la santé publique ; art. 208 et 208 A du code général des impôts ; art. L. 214-18, L. 214-49-3, L. 742-6, L. 752-6 et L. 762-6 du code monétaire et financier ; art. L. 651-2 du code de la sécurité sociale ; loi n° 53-148 du 25 février 1953 ; art. 5 de la loi n° 70-1283 du 31 décembre 1970 et art. 15 de la loi n° 80-834 du 24 octobre 1980)

#### **Abrogation de lois inappliquées**

Cet article a pour objet d'abroger des dispositions législatives devenues obsolètes. La proposition de loi initiale avait retenu 37 lois ou articles de lois à supprimer.

- Le 1<sup>o</sup> du I abroge le décret des 22 et 28 juillet 1791 portant réglementation de la couleur des affiches. L'article unique de ce texte dispose que

seules les affiches de l'autorité publique peuvent être imprimées sur papier blanc, celles émanant des particuliers devant l'être sur papier de couleur. L'article 15 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse reprend ces dispositions, en limitant la portée de cette interdiction dans le domaine de la publicité. L'article 15 n'ayant pas expressément abrogé le décret de 1791, cela peut donner à penser que coexistent deux dispositions différentes concernant la couleur des affiches. Il est donc utile que la présente proposition de loi vienne confirmer l'abrogation du décret des 22 et 28 juillet 1791.

- Le **2° du I** abroge la loi du 21 septembre 1793 contenant l'acte de navigation. L'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 septembre 1793 (unique article restant en vigueur) interdit à tout navire étranger de transporter des marchandises entre des ports français. Ce texte n'est plus conforme avec les règles communautaires et est contredit par les dispositions des articles 257 à 259 du code des douanes. En outre, les peines prévues par cet article de la loi de 1793 sont fixées par référence à un article abrogé. Il est donc proposé d'abroger la loi du 21 septembre 1793.

- Compte tenu de cette abrogation, l'article 88 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, qui cite la loi du 21 septembre 1793, doit également être abrogé, tel est l'objet du **2° bis du I**.

- Le **3° du I** abroge les articles 13 à 17 de la loi du 21 avril 1832 sur la navigation sur le Rhin. Ces articles sont incompatibles avec la convention de Mannheim du 17 octobre 1868 et ne sont donc plus applicables. Cependant, dans un souci de clarté, il est préférable d'opérer une abrogation explicite de ces articles.

- Le **4° du I** abroge la loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles.

Cette loi dite Tréveneuc, adoptée peu de temps après les événements de la Commune de Paris (1871), prévoit que les conseils généraux s'assemblent immédiatement « *si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir* ». Une assemblée des délégués des conseils généraux est alors chargée de l'administration générale du pays.

Jamais appliquée depuis 127 ans, il est clair qu'il s'agit d'une loi de circonstances, largement tributaire du contexte politique de son adoption et de l'environnement juridique dans lequel elle avait vocation à se déployer. Cependant, cette loi est toujours formellement en vigueur parce qu'elle n'a été ni explicitement ni implicitement abrogée, en dépit de l'existence d'autres dispositifs constitutionnels ou législatifs permettant aux pouvoirs publics d'agir en cas de circonstances exceptionnelles. L'abrogation de la loi du 15 février 1872, si elle peut sembler justifiée, dépasse cependant le cadre d'un simple toilettage des textes.

• **Le 5° du I** abroge la loi du 27 juillet 1884 sur le divorce. L'article 3 de cette loi semble le seul à ne pas avoir été explicitement abrogé : il punit la reproduction des débats sur les instances en divorce ou en séparation de corps.

Or, depuis l'ordonnance du 6 mai 1944, l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse pose également l'interdiction de rendre compte des débats et de publier des pièces de procédure concernant notamment les procès en divorce et séparations de corps. Le rappel de ces dispositions à l'article 3 de la loi du 27 juillet 1884 est dès lors inutile.

• **Le 6° du I** abroge les cinq derniers alinéas de l'article 16 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.

L'article 16 de cette loi interdit l'utilisation de matériaux dont l'extraction est autorisée, sans le consentement écrit du propriétaire, à une fin autre que celle en vue de laquelle l'autorisation a été donnée. La violation de cette interdiction est sanctionnée par des termes obsolètes : ainsi, le quantum de l'amende est fixé soit « *par charretée ou tombereau* » pour chaque bête attelée, soit « *par charge de bête de somme* », soit « *par charge d'homme* ». De fait, ces dispositions ne sont pas appliquées.

Il n'est cependant pas proposé de supprimer l'incrimination prévue par l'article 16, mais seulement son dispositif spécifique et obsolète de fixation du montant de la contravention. Le pouvoir réglementaire pourra ainsi décider si une contravention spécifique doit être instituée pour punir l'utilisation illicite de matériaux, compte tenu notamment de l'existence d'autres infractions pénales susceptibles de s'appliquer.

Comme l'a souhaité le Conseil d'État, afin d'éviter toute discontinuité dans la répression, l'abrogation de cette disposition n'entrerait en vigueur qu'à compter de l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État reprenant la contravention prévue par ces dispositions et, au plus tard, un an après la publication de la présente loi <sup>(1)</sup>.

• **Le 7° du I** abrogeait, dans la proposition de loi initiale, le décret du 31 janvier 1900 ayant pour objet la suppression des châtiments corporels à bord des bâtiments de la flotte.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État :**

*L'abrogation du décret du 31 janvier 1900 ayant pour objet la suppression des châtiments corporels à bord des bâtiments de la flotte devrait laisser subsister l'alinéa premier de l'article unique de ce décret, qui porte abolition de la peine des fers et pourrait être circonscrite au 2<sup>ème</sup> alinéa qui prévoyait le rétablissement de cette peine « en cas de force majeure », disposition au demeurant abrogée implicitement mais nécessairement par le statut général des militaires.*

---

(1) Voir commentaire de l'article 156.

Ce texte abroge la peine de la barre de justice (colliers et cadenas pour enchaîner à bord d'un navire) mais laisse persister cette peine disciplinaire « dans des cas de force majeure et pour assurer la sécurité des hommes ou du bâtiment ». Or, le recours à une telle peine, même dans des cas très limités, pourrait être jugé contraire à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prohibe la torture, les traitements inhumains et dégradants. La suppression du dernier alinéa de l'article premier s'impose donc. En revanche, comme le relève le Conseil d'État dans son avis, le premier alinéa, qui porte le principe de l'abolition des châtiments corporels, devrait être maintenu. En effet, l'abrogation d'une disposition abolissant une telle pratique ne doit pas pouvoir être interprétée comme rétablissant ladite pratique. La Commission vous propose donc de supprimer uniquement le dernier alinéa de l'article premier du décret du 31 janvier 2000.

● **Le 8° du I** abroge la loi du 27 janvier 1902 modifiant l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, en ce qui concerne l'affichage sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État :**

*« L'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 autorisait l'affichage électoral « sur tous les édifices publics autres que les édifices consacrés au culte, et particulièrement aux abords des salles de scrutin ». Ces dispositions ne sont plus applicables, car l'article L. 51 du code électoral interdit tout affichage relatif à l'élection en dehors des emplacements réservés à cet effet par l'autorité municipale. Dans ces conditions, il paraîtrait logique d'abroger expressément non seulement la loi du 27 janvier 1902 qui dérogeait à l'article 16 de la loi de 1881 en habilitant le maire à interdire l'affichage électoral sur les monuments et édifices ayant un caractère artistique, mais également l'article 16 lui-même. »*

L'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 dispose que les « professions de foi, circulaires et affiches électorales pourront être placardées, à l'exception des emplacements réservés par l'article précédent, sur tous les édifices publics autres que les édifices consacrés au culte, et particulièrement aux abords des salles de scrutin ». Par exception à ce dispositif, la loi du 27 janvier 1902 autorisait le maire à interdire l'affichage, même en temps d'élections, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique.

Le droit de l'affichage électoral est aujourd'hui bien davantage réglementé, par l'article L. 51 du code électoral qui interdit tout affichage relatif à l'élection en dehors des emplacements réservés à cet effet par l'autorité municipale. Les dispositions de la loi du 27 janvier 1902 sont donc désormais inutiles. Comme le souligne l'avis du Conseil d'État, il en va également ainsi de l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 qui doit également être abrogé : le **8° bis du I** procède à cette abrogation.

● **Le 9° du I** abroge la loi du 20 avril 1910 interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou sur les monuments naturels de caractère artistique. Les interdictions d'affichage instaurées par cette loi ont depuis été reprises et étendues par divers textes (décret-loi du 30 octobre 1935 relatif à la

protection des monuments historiques et des paysages contre les abus de l’affichage, loi du 12 avril 1943, loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979). Les dispositions de la loi de 1910 sont notamment reprises à l’article L. 581-4 du code de l’environnement et peuvent donc être supprimées.

● Le **10° du I** abroge le dernier alinéa de l’article 18 de la loi du 7 mai 1917 ayant pour objet l’organisation du crédit aux sociétés coopératives de consommation. Cet article fixe les obligations de déclaration applicables aux coopératives d’entreprises privées ou nationalisées et d’administrations publiques. Son dernier alinéa prévoit que les infractions aux dispositions de cet article « *seront réprimées dans les conditions prévues à l’article 471 (15°) du Code pénal* », c’est-à-dire, dans la rédaction antérieure à l’ordonnance du 23 décembre 1958, par une contravention de 1<sup>ère</sup> classe. Depuis 1958, le renvoi opéré à l’article 18 de la loi du 7 mai 1917 est donc erroné. Il convient donc de supprimer cette disposition, qui relève désormais du pouvoir réglementaire, compétent pour fixer les contraventions. Cette abrogation ne devrait cependant intervenir qu’à compter de la publication du décret en Conseil d’État reprenant ces incriminations <sup>(1)</sup>.

● Le **11° du I** abroge notamment l’article premier de la loi du 27 juin 1919 portant répression du trafic des billets de théâtre. Cette loi interdit sous peine d’amende de revendre plus cher des billets achetés au guichet des théâtres et concerts subventionnés par l’État, les départements ou les communes. Ces dispositions sont utiles pour réprimer la vente à la sauvette dans le domaine du spectacle. Cependant, en raison de l’ancienneté de ces dispositions, une incertitude porte sur le montant de l’amende encourue. Le texte de l’article premier dispose que l’amende sera comprise entre 16 et 500 francs, ce qui correspondait à une amende de la cinquième classe (punie aujourd’hui de 1500 euros).

La clarification de ces dispositions rend donc nécessaire une intervention du pouvoir réglementaire, compétent en matière de contravention. Toutefois, afin d’éviter une discontinuité dans la répression, l’abrogation de l’article 1<sup>er</sup> ne devra intervenir qu’à compter de la publication du décret en Conseil d’État reprenant cette contravention <sup>(2)</sup>. Par coordination avec cette abrogation, la rédaction de l’article 2 est modifiée en conséquence par la proposition de loi.

**Extrait de l’avis du Conseil d’État :**

*« S’agissant des autres alinéas de l’article 136 qui abrogent des dispositions législatives prévoyant des contraventions (par exemple les 11°, 12°, 24° et 33°), il convient, lorsque ces contraventions conservent une utilité, et afin d’éviter toute discontinuité dans la répression, de différer l’entrée en vigueur de ces abrogations jusqu’à l’entrée en vigueur des décrets en Conseil d’État reprenant les contraventions prévues par ces dispositions et, au plus tard, un an après la publication de la présente loi. »*

● Le **12° du I** abroge l’article 8 de la loi du 15 décembre 1923 relative à la reconstitution des actes et archives détruits dans les départements par suite des

(1) Voir commentaire de l’article 156.

(2) Voir commentaire de l’article 156.

événements de guerre. Comme plusieurs des dispositions précédemment décrites, il institue une contravention dont le montant (16 à 300 francs) n'a jamais été revalorisé et qui est applicable à « *toute personne, tout fonctionnaire, tout officier public ou ministériel qui aura sciemment retenu un extrait authentique d'un registre à l'état civil ou un livret de famille* » ou d'autres documents précisés dans la loi. Il convient, là encore, d'abroger cette disposition afin que celle-ci soit reprise par un décret en Conseil d'État qui instituera une contravention de cinquième classe <sup>(1)</sup>.

● **Le 13° du I** abroge plusieurs articles de la loi du 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande :

— l'article 48 sanctionne les faits visés aux articles 236 et 248 du code de commerce. Or ces articles, établissant une responsabilité du capitaine à l'égard des marchandises et des valeurs dans certaines hypothèses ont été abrogés par l'article 42 de la loi n° 69-8 du 3 janvier 1969, sans être repris dans un autre texte. L'article 48 est donc caduc.

— l'article 49 punit d'un emprisonnement de trois mois ou d'une amende de 3 750 euros le détournement de correspondance confié au passager d'un navire. Cette incrimination recoupe celle, plus large, prévue par l'article 226-15 du code pénal qui punit de tels comportements d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Au-delà du problème de la différence de peine encourue entre les deux incriminations, se pose la question de la juridiction compétente : tribunal maritime commercial pour le délit de l'article 49 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande, tribunal correctionnel pour l'article 226-15 du code pénal. L'abrogation de l'article 49 permettra donc de clarifier la situation sans faire courir le risque d'un affaiblissement de la répression ;

— l'article 55 punit « *d'un emprisonnement de six jours à un mois toute personne embarquée, coupable d'avoir introduit de l'alcool ou des boissons spiritueuses ou d'en avoir facilité l'introduction à bord, sans l'autorisation expresse du capitaine* ». Or, depuis l'adoption du nouveau code pénal, les contraventions ne peuvent plus être sanctionnées par des peines d'emprisonnement. En application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°93-726 du 29 mars 1993, les dispositions qui édictent des peines d'emprisonnement pour des contraventions sont donc abrogées. Dans un souci de sécurité juridique, il est cependant utile de préciser que l'article 55 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande est explicitement abrogé.

● **Le 14° du I** abroge la loi du 4 mars 1928 tendant à la répression des fraudes sur les sirops et liqueurs de cassis. Cette loi avait été complétée par deux lois : l'une du 21 juillet 1932 et l'autre du 30 juin 1935, qui sont venues étendre ses dispositions à d'autres sirops et liqueurs (framboises, fraises, etc.). Or, ces deux lois ont été abrogées par l'article 27 de la loi n°2007-1787 du 20 décembre

---

(1) Voir commentaire de l'article 156.

2007, loi de simplification du droit. Par souci de cohérence, il convient également d'abroger les dispositions spécifiques concernant les fraudes sur les sirops et liqueurs de cassis, comme ont été abrogées les dispositions concernant les autres types d'alcool de fruit. Les dispositions relatives aux liqueurs relèvent en effet dorénavant de la législation communautaire et sont actuellement regroupées au sein du règlement (CE) 110/2008 du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses.

● **Le 15° du I** abroge du I la loi du 18 juillet 1930 tendant à la répression du délit d'entrave à la navigation sur les voies de navigation intérieure. Les dispositions de l'article unique de cette loi sont reprises par l'article 246 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure. Le décret n°56-1033 du 13 octobre 1956, auquel est annexé ce code, dispose certes qu'il se substitue notamment à la loi du 18 juillet 1930. Cependant, cette disposition réglementaire n'ayant pas été reprise par une disposition de niveau législatif, il existe un doute sur l'application de la loi du 18 juillet 1930, dont il convient donc d'indiquer qu'elle est et demeure abrogée.

● **Le 16° du I** abroge l'article 114 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933. Cet article dispose qu'un décret en Conseil d'État viendra préciser les obligations des constructeurs, exploitants, revendeurs et détenteurs d'installations ou d'appareils électriques afin d'éviter que le fonctionnement desdits appareils ne soit susceptible de troubler les réceptions radioélectriques. Cet article dispose que « *les contraventions audit décret entraîneront l'application d'une amende de 10 F à 50 F en principal* ». Le décret d'application est intervenu le 1<sup>er</sup> décembre 1933 : il a permis d'améliorer très sensiblement la réception des émissions de radio qui étaient jusqu'alors constamment perturbées dès qu'un moteur électrique fonctionnait à proximité d'un poste récepteur.

Compte tenu des évolutions technologiques des dernières décennies, il semble que l'article 114 de la loi du 31 mai 1933 soit aujourd'hui obsolète.

● **Le 17° du I** abroge du I la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers. Cette loi est en contradiction avec le règlement communautaire n°1898-87 du 2 juillet 1987, concernant la protection des dénominations des produits laitiers<sup>(1)</sup>. Comme l'a rappelé une circulaire du 19 avril 1991, publiée au journal officiel du 4 mai 1991, cette loi se trouve implicitement abrogée depuis le 31 mars 1989. Dans un souci de clarification juridique, il semble cependant nécessaire d'abroger explicitement cette loi.

● **Le 18° du I** abroge du I le décret-loi du 21 avril 1939 tendant à réprimer les propagandes étrangères. Ce texte réprime les propagandes étrangères et

---

(1) Ce règlement a été abrogé. Ses dispositions figurent désormais à l'article 114 du règlement (CE) n°1234/2007 du 22 octobre 2007) portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique).

incrimine le fait de recevoir « *de provenance étrangère, directement ou indirectement, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit, des fonds de propagande et [de] se livre[r] à une propagande politique* ».

Ces dispositions, adoptées dans le contexte des tensions qui ont mené à la deuxième guerre mondiale, sont manifestement désuètes. Elles sont par ailleurs contraires à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, qui protège la liberté d'expression. Dans ces conditions, il semble préférable d'abroger explicitement le décret-loi du 21 avril 1939.

● **Le 19° du I** abroge l'article 98 du décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité française. Cet article créait les maisons maternelles, qui devaient accueillir gratuitement les femmes enceintes qui demandaient le secret au moment de l'accouchement. Aujourd'hui, les dispositions concernant l'accouchement sous X figurent à l'article L. 222-6 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit notamment la gratuité des frais d'hébergement et d'accouchement. Les maisons maternelles n'existant plus, l'article 98 du décret-loi du 29 juillet 1939 est donc obsolète.

● **Le 20° du I** abroge la loi du 14 février 1942 tendant à l'organisation et au fonctionnement des bourses de valeurs dont 5 articles demeurent aujourd'hui en vigueur :

— l'article 22 qui est composé de deux alinéas issus du décret n°61-1138 du 30 octobre 1961 modifié à plusieurs reprises. Le deuxième alinéa a été repris en substance par l'article L. 462-1 du code monétaire et financier qui a par la suite été abrogé par l'ordonnance n°2007-544 du 12 avril 2007. Il peut donc en effet sembler aujourd'hui sans objet. En revanche, le premier alinéa qui autorise uniquement la « *publication et la reproduction partielle ou totale de la cote officielle ainsi que les relevés de cours de valeurs non admises à la cote officielle* » pourrait conserver une utilité ;

— l'article 23 prévoit une infraction pénale à l'encontre de toute personne qui aura, en dehors des bourses de valeurs, provoqué la réunion de plusieurs personnes en vue de négocier ou de coter des valeurs mobilières, ou aura participé sciemment à une telle réunion, ou sera intervenu comme intermédiaire dans des négociations clandestines de titres de valeurs mobilières. L'utilité de cette infraction, qui semble n'avoir jamais été appliquée par la jurisprudence, paraît aujourd'hui discutable. Il convient donc de l'abroger ;

— l'article 24, de valeur réglementaire comme l'article 22, comporte deux alinéas : le second pourrait être abrogé car il prévoit une sanction par référence à un texte lui-même abrogé (l'article 87 du code de commerce, devenu l'article L. 131-8 du code de commerce, abrogé par l'article 7 de la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001). Quant au premier alinéa, il interdit aux mandataires désignés par les agents de change pour effectuer des négociations en bourse au nom et sous la responsabilité desdits agents de change d'intervenir pour leur propre compte dans

les négociations dont ils sont chargés. Depuis l'adoption de cet article, la déontologie des prestataires de services d'investissement est désormais régie par une réglementation d'ensemble ;

— l'article 25 concerne l'application de la loi outre-mer ;

— l'article 27, dont le maintien en vigueur est discuté, fait référence à des textes aujourd'hui abrogés.

Au total, la loi du 14 février 1942 semble donc pouvoir être abrogé dans son ensemble. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas formulé d'objection sur cette abrogation. Votre rapporteur note d'ailleurs que le pouvoir réglementaire aurait la possibilité de reprendre, en les actualisant, les dispositions des articles 22 et 24 s'il le jugeait utile puisqu'elles ne relèvent pas du domaine de la loi.

● **Le 21° du I** abroge l'article 8 de la loi n° 536 du 15 mai 1942 relative aux appareils utilisés pour le pesage des personnes. Cette loi fixe la réglementation applicable en la matière (obligation de contrôles...) et son article 8 prévoit des sanctions pénales en cas d'infraction. Toutefois, l'article 8 fait renvoi à des contraventions prévues par l'ancien code pénal dont certaines étaient punies de peines d'emprisonnement (articles 479 et 481). En revanche, les articles 480 et 482 ont été repris à l'article L. 643-2 du code pénal qui punit d'une contravention de 3<sup>ème</sup> classe l'utilisation irrégulière de poids et mesures : ces dispositions sont donc probablement applicables en cas d'infraction à la loi du 15 mai 1942. Il serait néanmoins préférable que le pouvoir réglementaire intervienne pour prévoir explicitement une contravention de troisième classe en cas d'infraction aux dispositions de la loi du 15 mai 1942. Cette abrogation serait effective à compter de la publication du décret en Conseil d'État créant cette contravention <sup>(1)</sup>.

● **Le 22° du I** abroge l'ordonnance du 30 juin 1943 relative aux fausses déclarations en matière de bagages perdus dans les transports par chemin de fer. Ce texte, pris par le Gouvernement provisoire siégeant à Alger, réprime les fausses déclarations en matière de réclamation de bagages. Il est strictement identique à l'article 3 *bis* du décret-loi du 30 octobre 1935 tendant à réprimer les fausses déclarations en matière de transports de marchandises sur les chemins de fer, qui résulte de la loi du 12 septembre 1942 . Le maintien de l'ordonnance du 30 juin 1943 dans notre ordre juridique est donc inutile.

● **Le 23° du I** abroge l'ordonnance n° 45-2710 du 2 novembre 1945 relative aux sociétés d'investissement. Seules les dispositions du titre Ier sur les sociétés nationales d'investissement et les dispositions pénales du titre IV sont encore en vigueur.

La réglementation sur les sociétés nationales d'investissement est directement liée au contexte de l'après-guerre. Elle répondait au besoin de l'État d'assurer la gestion d'actifs qu'il avait recueillie à la libération et qui provenaient

---

(1) Voir commentaire de l'article 156.

du recouvrement de l'impôt de solidarité sur les sociétés ou de la confiscation des profits illicites ou des avoirs à l'étranger. Une seule société nationale d'investissement, placée sous ce statut, a été créée : la Société Nationale d'Investissement, par décret du 24 février 1949. Cette société a rejoint en 1970, en application de l'article 20 de la loi de finances n° 69-1160 du 24 décembre 1969, le droit commun des sociétés d'investissement. Les dispositions sur les SNI peuvent donc être supprimées, ce qui permet d'abroger l'ensemble de l'ordonnance n°45-2710.

Compte tenu de cette abrogation, il est donc nécessaire de modifier les nombreux textes législatifs citant cette ordonnance.

- Le **24° du I** abroge l'article 24 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Cet article punit l'emploi abusif du terme de « coopérative » des peines portées aux articles 479 et 480 du Code pénal, c'est-à-dire une contravention de 3<sup>ème</sup> classe.

Par ailleurs, il est prévu une peine d'emprisonnement en cas de récidive de la contravention, alors que depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1985, la peine d'emprisonnement pour les contraventions des 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> classes est supprimée. Ces dispositions ne sont donc plus applicables. Il est donc proposé de supprimer l'article 24 dans la mesure où la contravention qu'il institue relève du pouvoir réglementaire. Cette abrogation sera effective à compter de la publication du décret en Conseil d'État reprenant cette incrimination <sup>(1)</sup>.

- Le **25° du I** abroge l'article 2 de la loi n° 50-728 du 24 juin 1950 portant abrogation de la loi du 22 juin 1886 relative aux membres des familles ayant régné en France.

#### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« Il serait souhaitable que les travaux parlementaires fassent ressortir qu'aucune des abrogations auxquelles procède la proposition de loi ne peut être interprétée comme rétablissant les dispositions encore plus anciennes que les textes abrogés avaient eux-mêmes abrogés ou modifiés.*

*Il s'agit certes là d'une règle générale d'interprétation en matière de succession des normes dans le temps, règle récemment rappelée par un avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 10 janvier 2008. Mais, d'une part, cette règle est encore insuffisamment connue des praticiens; d'autre part, elle souffre des exceptions s'agissant par exemple d'un texte dont la seule portée est d'abroger un texte dont la portée était elle-même purement abrogative. C'est pour éviter que des problèmes d'interprétation de cet ordre ne soient soulevés, fût-ce à mauvais escient ou de façon malicieuse, à propos de certains alinéas de l'article 136 (par exemple de ses 5°, 7° et 25°) que la règle d'interprétation mentionnée ci-dessus devrait être rappelée ».*

La loi du 22 juin 1886 a interdit l'accès et le séjour sur le sol français aux chefs des familles royale et impériale ayant régné sur la France, ainsi qu'à leurs fils aînés. La loi du 24 juin 1950 a mis fin à cette interdiction générale en abolissant la loi de 1886 en son article premier. Toutefois, son article 2 offre la

---

(1) Voir commentaire de l'article 156.

possibilité, par décret pris en Conseil des ministres, d'interdire le territoire français à tout membre des familles ayant régné en France « *au cas où les nécessités de l'ordre public l'exigeraient* ». Or, l'article 3 du protocole additionnel n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme interdit une telle mesure à l'égard des ressortissants d'un État. De plus, en ce qui concerne les prétendants de nationalité étrangère, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet de les empêcher d'accéder au territoire ou de les expulser en cas de menace pour l'ordre public.

L'abrogation de l'article 2 de la loi de 1950 se justifie donc pleinement. Cependant, il convient de se contenter d'abroger cet article, sans abroger l'ensemble de la loi. En effet, l'avis du Conseil d'État rappelle qu'une abrogation « *ne peut être interprétée comme rétablissant les dispositions encore plus anciennes que les textes abrogés avaient eux-mêmes abrogées ou modifiées* », mais que cette règle comporte des exceptions, « *s'agissant par exemple d'un texte dont la seule portée est d'abroger un texte dont la portée était elle-même purement abrogative* ». Ainsi, l'abrogation de l'article premier de la loi de 1950 pourrait être interprétée comme ayant pour conséquence de rétablir les dispositions précédemment abrogées.

- Le **26° du I** abroge la loi n° 51-662 du 24 mai 1951 assurant la sécurité dans les établissements de natation. L'article 1<sup>er</sup> de cette loi prescrit la surveillance de la baignade dans les piscines payantes par du personnel qualifié. Des sanctions pénales sont prévues par l'article 5. Or, des dispositions identiques figurent aux articles L. 322-7 et L. 322-8 du Code du sport. Par erreur, l'ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du Code du sport a omis d'abroger la loi du 24 mai 1951.

- Le **27° du I** de cet article a été supprimé par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

- Le **28° du I** abroge le II de l'article 56 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs. Cette disposition sanctionne pénalement « *ceux qui feraient obstacle au droit au maintien dans les lieux prévu par la loi n° 49-458 du 2 avril 1949, soit par des voies de fait, soit par toutes mesures tendant à tourner les dispositions légales déterminant la fixation des loyers.* ». Or, la loi n°49-458 du 2 avril 1949 accordant le bénéfice du maintien dans les lieux à certains clients des hôtels, pensions de famille et meublés n'avait vocation à s'appliquer que temporairement et n'a été prorogée, en dernier lieu, que jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1961 par l'ordonnance n° 58-1008 du 24 octobre 1958. Le II de l'article 56 de la loi du 7 août 1957 peut donc être abrogé.

- Le **29° du I** abroge les articles 22 à 24 de l'ordonnance n° 59-107 du 7 janvier 1959 modifiant le code des mesures concernant les débits de boissons et la lutte contre l'alcoolisme.

### Extrait de l'avis du Conseil d'État

*« Le 29° propose l'abrogation des articles 22, 23 et 24 de l'ordonnance n° 59-107 du 7 janvier 1959 modifiant le code des mesures concernant les débits de boissons et la lutte contre l'alcoolisme, au titre des dispositions obsolètes ou devenues sans objet. Il s'agit de dispositions pénales sanctionnant l'absence d'autorisation des distillateurs ambulants d'une part, et l'absence d'autorisation de l'importation, de l'acquisition, de la location, de la réparation ou de la transformation d'un appareil ou d'une partie d'appareil de distillation d'autre part. Il n'apparaît pas que ces dispositions soient devenues sans objet, dès lors que l'activité de distillateur reste régie par plusieurs dizaines d'articles de la partie législative du code général des impôts, notamment les articles 303 à 357. En particulier, l'article 306 n'est pas abrogé, non plus que le décret n° 54-1146 du 13 novembre 1954.*

*Dès lors que ces articles ont pour objet de prévoir une contravention qui conserve son utilité, et afin d'éviter toute discontinuité dans la répression, il convient de différer l'entrée en vigueur de cette abrogation jusqu'à l'entrée en vigueur des décrets en Conseil d'Etat reprenant les contraventions prévues par ces dispositions et, au plus tard, un an après la publication de la présente loi. »*

Il s'agit de dispositions pénales sanctionnant l'absence d'autorisation des distillateurs ambulants d'une part, et l'absence d'autorisation de l'importation, de l'acquisition, de la location, de la réparation ou de la transformation d'un appareil ou d'une partie d'appareil de distillation d'autre part.

Le Conseil d'État indique qu'il « n'apparaît pas que ces dispositions soient devenues sans objet ». Votre rapporteur partage cette opinion mais indique que ces dispositions sont par ailleurs reprises, dans des termes quasiment identiques, à l'article 1813 du code général des impôts. Certes, l'article 1813 fait référence à la dérogation prévue à l'article 311 *bis* du code général des impôts alors que l'article 22 de l'ordonnance de 1959 renvoie au décret n°54-1146 du 13 novembre 1954. Mais l'article 311 *bis* reprend les termes mêmes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 54-1146.

Les articles 22 à 24 de l'ordonnance n° 59-107 peuvent donc être abrogés sans nuire à la continuité de la répression.

- Le **30° du I** de cet article a été supprimé par amendement de l'auteur de la proposition de loi.

- Le **31° du I** abroge l'article 5 de la loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger. Cet article prévoit des sanctions de nature contraventionnelle en cas d'infractions à certaines réglementations sur les opérations de changes. Les dispositions de cet article ayant été repris à l'article 459 du code des douanes, il convient de les abroger afin d'éviter un doublon inutile dans la législation.

Le **31°bis** procède aux coordinations nécessaires dans l'ordonnance n° 2009-799 du 24 juin 2009 liées à l'abrogation de l'article 5 de la loi du 28 décembre 1966.

• Le **32° du I** abroge l'article 13 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière. Cet article prévoit des peines complémentaires pour un certain nombre de délits fiscaux et douaniers. Or, l'article 123 de la présente proposition de loi réécrit les articles 1750 du code général des impôts et 432 bis du code des douanes, en reprenant les dispositions de l'article 13 de la loi du 29 décembre 1977, qui peut dès lors être abrogé.

• Le **33° du I** de la proposition de loi initiale abrogeait le dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production. Cet article prévoit une contravention pour les dirigeants de coopératives « *qui auront contrevenu* » aux dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 4 qui précisent la forme que doivent prendre les actes et documents émanant des sociétés coopératives et destinés aux tiers, notamment les lettres, factures, annonces et publications diverses. Or, une incertitude pèse là encore sur l'établissement du droit en vigueur, révélée par une divergence de consolidation du montant de l'amende (2 000 à 5 000 francs à l'origine) entre les fonds documentaires consultés : certains éditeurs ont retenu une amende de 1 500 euros (soit une amende de la 5<sup>ème</sup> classe) tandis que d'autres ont retenu une amende de 3 750 euros, qui serait donc de nature délictuelle.

La présente disposition vise à mettre fin à cette incertitude juridique en tranchant en faveur d'une nature contraventionnelle de l'amende, conformément à l'intention initiale du Législateur. Certes, il aurait été plus rigoureux que cette contravention de cinquième classe soit créée par la voie réglementaire, ce que permettrait l'abrogation du dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1978. Cependant, une telle abrogation pourrait créer une discontinuité dans la répression. Il est donc préférable de maintenir cette disposition dans l'ordre juridique, en précisant que la sanction encourue est bien une contravention de la 5<sup>ème</sup> classe. Dans ce but, le III de l'article 136 de la proposition de loi modifie en conséquence l'article 4 de la loi du 19 juillet 1978.

• Le **34° du I** abroge les articles 6 et 8 de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État :**

*« Le 34 ° procède à l'abrogation de deux articles de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, qui portent dispositions transitoires relatives à la publicité sur le tabac et sanction des infractions à ces dispositions. L'abrogation de ces dispositions transitoires ne doit être effectuée qu'avec prudence, dès lors qu'il s'agit de dispositions pénales. »*

Cette loi, dite « Loi Evin », a interdit toute publicité pour le tabac à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Avant cette interdiction totale, l'article 6 prévoit des mesures transitoires pour la publicité en faveur du tabac (obligation d'un message de caractère sanitaire...) au cours des années 1991 et 1992. L'article 8 punit d'une amende le non-respect de l'article 6.

Compte tenu de l'ancienneté de ces dispositions transitoires applicables aux campagnes publicitaires menées en 1991 et 1992, leur maintien dans le droit positif peut sembler inutile. En effet, la durée de prescription du délit prévu par les articles 6 et 8 étant de trois ans, les sanctions qu'ils prévoient ne pourraient plus aujourd'hui être prononcées qu'à l'égard de faits ayant fait l'objet d'un acte de poursuite avant la fin de l'année 1995 et non encore définitivement jugées. Une telle hypothèse semble hautement improbable : il est donc aujourd'hui possible d'abroger les dispositions transitoires de la loi du 10 janvier 1991.

- Le **35° du I** abroge l'article 4 du code de l'artisanat qui sanctionne un comportement incriminé par ses articles 2 et 3, aujourd'hui abrogés, relatifs à l'emploi des dénominations d'artisan et de compagnon (nom commercial, enseigne, marque de fabrique et produit). L'article 4 est donc obsolète, d'autant que les conditions d'usage et la protection de la qualité d'artisan et d'artisan d'art sont désormais régies par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, notamment ses articles 21 et 24, et par le décret n° 98-247 du 2 avril 1998.

- Le **36° du I** abroge les articles L. 529-5 et L. 535-3 du code rural. L'article L. 529-5 sanctionne la récidive de la contravention de l'article R. 529-1 (emploi abusif du terme coopérative concernant les coopératives agricoles). Cet article est implicitement abrogé, de même que l'article L. 535-3 qui y renvoie, depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal le 1<sup>er</sup> mars 1994. En effet, l'article 327 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 dispose que « *les textes de nature législative postérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution prévoyant la récidive des contraventions des quatre premières classes sont abrogés* ». Dans un souci de clarification, il semble préférable de prévoir l'abrogation explicite des articles L. 529-5 et L. 535-3 du code rural.

- Le **37° du I** abroge les articles L. 48-1 et L. 144 du code de la santé publique (ancienne version). En effet, le I de l'article 4 et le 1° de l'article 5 de l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de la santé publique ont reporté l'abrogation des articles L. 48-1 et L. 144 du code de la santé publique à compter de la publication des dispositions réglementaires correspondantes du code de la santé publique.

L'article L. 48-1 réprime les violations des dispositions prévues initialement par l'article L. 44-1 du code de la santé publique (actuels articles L. 1333-1 et L. 1333-12 de ce code), selon lequel la vente, l'achat, l'emploi et la détention des éléments radioactifs naturels sont soumis aux conditions déterminées par des décrets en Conseil d'État. L'actuel article L. 1337-5 du code de la santé publique semble une base suffisante pour réprimer les comportements dangereux en matière d'activités nucléaires, alors que l'article L. 48-1, qui fait référence à des articles abrogés, est difficilement applicable.

L'article L. 144 réprime les infractions aux dispositions de la section II de l'ancien code de la santé publique relatives à la fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente et la vente de toute boisson dans la préparation de

laquelle interviennent des plantes, parties de plantes, extraits végétaux ou tout autre produit d'origine végétale, dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 3322-11. En l'absence de mesures réglementaires d'application, l'article L. 144 de l'ancien code de la santé publique pourrait conserver une utilité. Afin d'éviter une éventuelle discontinuité dans la répression, il est donc suggéré de reporter l'abrogation des articles L. 48-1 et L. 144 du code de la santé publique à compter de la publication des mesures réglementaires reprenant ces infractions et, au plus tard, à compter d'une année après la publication de la présente loi <sup>(1)</sup>.

• Le **II** de l'article 136 effectue les coordinations nécessaires dans l'ensemble de la législation liées à l'abrogation de l'ordonnance n°45-2710 du 2 novembre 1945 par le 23° du I de l'article.

• Le **III** de l'article 136 modifie l'article 4 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production afin de préciser que la sanction applicable est une contravention de cinquième classe. <sup>(2)</sup>

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** d'abord l'amendement CL 98 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 136.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de coordination CL 376 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL 377 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Le Conseil d'État nous a rappelé que, lorsque l'on abroge une loi ayant elle-même une valeur abrogative, cela conduit à faire revivre les dispositions précédemment abrogées. Le premier alinéa du décret du 31 janvier 1900 ayant pour objet la suppression des châtimens corporels à bord des bâtiments de la flotte ne doit donc pas être abrogé, faute d'aboutir à rétablir de tels châtimens.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*La Commission **adopte** successivement les amendements de coordination CL 378 et 379 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 381 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement répond également à l'avis du Conseil d'État. Il ne faudrait pas que les descendants des familles ayant régné sur la France se voient définitivement interdire d'y séjourner.

---

(1) Voir commentaire de l'article 156.

(2) Voir commentaire du 33° du I de cet article.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Après avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** ensuite l'amendement CL 8 de M. Jean-Luc Warsmann retirant des dispositions du champ de la proposition de loi.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de coordination CL 382 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 383 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement visera à clarifier, dans le cas cité, le montant des amendes en remplaçant une amende d'un montant « de 2 000 à 5 000 francs » par « une contravention de la cinquième classe », d'un montant de 1 500 euros.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de coordination CL 380 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 136 ainsi modifié.*

#### *Article 137*

(art. 81 de la loi du 18 mars 1850 sur l'enseignement ; art. 15 de la loi du 3 juillet 1913 relative aux sociétés d'épargne ; art. 28 de la loi du 28 mars 1928 sur le régime du pilotage dans les eaux maritimes ; art. 6 de la loi n° 55-308 du 19 mars 1955 relative à la protection du titre d'œnologue ; art. 16 de l'ordonnance du 6 mai 1944 relative à la répression des délits de presse ; art. 9 de la loi n° 55-304 du 18 mars 1955 ; art. 1er, 6, 7, 8, 15 et 16 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ; art. 21 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007)

#### **Suppression de références obsolètes à l'Algérie**

L'article 137 supprime des références obsolètes à l'Algérie dans divers textes législatifs.

- Le **I** abroge explicitement les articles prévoyant l'application de certaines lois en Algérie : loi du 18 mars 1850 sur l'enseignement, loi du 3 juillet 1913 relative aux sociétés d'épargne, loi du 28 mars 1928 sur le régime du pilotage dans les eaux maritimes, loi n° 55-308 du 19 mars 1955 relative à la protection du titre d'œnologue.

- Le **II** modifie l'article 16 de l'ordonnance du 16 mai 1944 relative à la répression des délits de presse afin de supprimer la référence à son application en Algérie.

- Le **III** supprime le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 55-304 du 18 mars 1955 relative à l'interdiction de séjour prévoyant que cette loi est applicable en Algérie.

- Le **IV** apporte les adaptations nécessaires à la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie. En effet,

ce texte adopté dans le contexte particulier de la guerre d'Algérie reste applicable lorsque les circonstances l'exigent, comme l'ont montré les événements de la fin de l'année 2005 dans les zones sensibles de certaines villes. D'ailleurs, l'article L. 2131-1 du code de la défense relatif à l'état d'urgence indique que « *les règles relatives à l'état d'urgence sont définies par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955* ».

Sous la XII<sup>ème</sup> législature, le Président Jean-Luc Warsmann avait d'ailleurs déposé une proposition de loi portant adaptation de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 au territoire et à l'organisation territoriale actuels de la République<sup>(1)</sup>. Dans le fil de ce cette initiative, le IV du présent article supprime les dispositions relatives à l'Algérie dans le titre et dans les articles 1<sup>er</sup>, 6, 7, 8, 15 et 16 de la loi du 3 avril 1955.

● Le V crée une « disposition balai » prévoyant que les dispositions relatives à l'application à l'Algérie sont et demeurent supprimées dans l'ensemble des textes législatifs et réglementaires. Il est proposé d'insérer cette disposition à l'article 21 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. En effet, cet article prescrit un ensemble de modifications « balai » tendant à adapter les références contenues dans la législation et la réglementation renvoyant à l'époque antérieure à la décolonisation ou aux plus récentes modifications de statut des collectivités d'outre-mer.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 99 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle **adopte** successivement trois amendements rédactionnels du rapporteur, CL 384, CL 386 et CL 385.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 137 **ainsi modifié**.*

---

(1) Proposition de loi n°3410, enregistrée le 3 novembre 2006.

### Article 138

(art. 9 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, art. L. 324-1 du code de l'aviation civile, art. 209 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, art. 4 de la loi n° 92-1445 du 31 décembre 1992, art. 23-1 de la loi n° 95-96 du 1<sup>er</sup> février 1995, art. 25 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, art. L. 761-8 du code de commerce, art. L. 241-8 du code de la construction et de l'habitation, art. 9 de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989, art. 19 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, art. 7-1 de la loi du 21 mai 1836, art. L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques, art. L. 342-5, L. 347-2, L. 313-21 et art. L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles)

#### **Clarification des règles relatives aux enquêtes menées par les agents du ministère de l'économie – précisions relatives à la fixation des prix dans les établissements sociaux et médico-sociaux**

Cet article procède à plusieurs corrections de références rendues nécessaires par l'adoption de la partie législative du code de commerce et de l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence. En outre, il clarifie les dispositions relatives aux pouvoirs d'enquête des agents du ministère de l'économie et à l'évolution annuelle des prix dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

#### **1. L'harmonisation des pouvoirs d'enquête en matière commerciale**

Plusieurs dispositions du présent article corrigent des renvois aux articles qui définissent les pouvoirs d'enquête en matière d'infractions commerciales. De nombreux articles de loi prévoient, pour les infractions qu'ils instituent, que sont applicables les pouvoirs d'enquête prévus par le titre V du livre IV du code de commerce, relatif aux pouvoirs d'enquête en matière de concurrence, de transparence et de pratiques anticoncurrentielles. Les dispositions législatives renvoient notamment aux premier et troisième alinéas de l'article L. 450-1, qui prévoyaient que des agents habilités par le ministre chargé de l'économie peuvent procéder aux enquêtes nécessaires <sup>(1)</sup>.

Or l'article L. 450-1 a été largement réécrit par une ordonnance du 13 novembre 2008 <sup>(2)</sup>, qui a complété les pouvoirs de recherche et de poursuite des infractions en confiant notamment des pouvoirs d'enquête aux agents de l'Autorité de la concurrence. Cette ordonnance n'a pas effectué les corrections de références nécessaires au sein des textes législatifs qui renvoyaient à cet article.

Le présent article corrige donc les renvois en mentionnant désormais l'article L. 450-1 dans son ensemble. Il n'y a aucune raison, en effet, d'exclure les pouvoirs d'enquête de l'Autorité de la concurrence des procédures prévues par les textes législatifs autres que le code de commerce.

---

(1) Cet article fonde les pouvoirs d'enquête des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

(2) Ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence.

Le présent article renvoie donc aux pouvoirs d'enquête mentionnés à l'article L. 450-1 pour rechercher et constater :

— les infractions à la législation en matière de soldes, d'activités commerciales soumises à autorisation ou de publicité pour des activités commerciales illégales (I) ;

— les infractions aux dispositions de la loi qui prévoient l'obligation de produire un document justifiant du prix conclu et qui interdisent aux donneurs d'ordre d'accepter des prestations de transport routier de marchandises à un prix qui ne couvre pas le prix de revient (IV) ;

— les ventes à perte de prestations de transport routier de marchandises (V) ;

— les infractions aux règles applicables aux périmètres de référence d'un marché d'intérêt national (VII) ;

— les violations des dispositions relatives aux agences matrimoniales (IX) ;

— les violations des obligations de transparence imposées aux personnes exerçant l'activité de commerce électronique (X) ;

— les organisations de loteries, à l'exception des loteries traditionnelles autorisées par la loi (XI) ;

— les prospections directes par automate d'appel, fax ou courrier électronique sans le consentement préalable de la personne et sans lui permettre de les faire cesser (XII) ;

— les violations des obligations imposées aux établissements d'hébergement de personnes âgées (XIII) ;

— les violations des dispositions relatives à la fixation des prix de certains services d'aide et d'accompagnement à domicile (XIV).

## **2. Les corrections des références à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence**

La quasi-totalité des articles de l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence ont été abrogés par l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce. En particulier, les dispositions des articles 45, 46, 47 et 52 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, qui définissaient les pouvoirs d'enquête des agents du ministère de l'économie, ont été reprises dans les articles L. 450-1, L. 450-2, L. 450-3, L. 450-7 et L. 450-8 du code de commerce.

Les corrections des références à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 n'ont pas toutes été correctement effectuées, bien que l'article 3 de l'ordonnance du

18 septembre 2000 ait prévu que tous les articles abrogés cités dans des dispositions législatives soient remplacés par des références au code de commerce.

Le présent article corrige donc certaines références en mentionnant de manière précise les articles du code de commerce visés. Pour les raisons exposées précédemment, les renvois aux premier et troisième alinéa de l'article 45 de l'ordonnance – devenu l'article L. 450-1 du code de commerce – sont remplacés par des références à l'article L. 450-1 dans son ensemble.

Ces corrections de référence concernent les dispositions relatives :

— à la vente à perte de prestations de transport de marchandises par voie navigable (paragraphe III) ;

— à la violation des obligations de transparence en matière de prestations de publicité (VI) ;

— la construction de maison individuelle sans contrat écrit ou sans avoir obtenu de garantie de livraison (VIII).

Le paragraphe II du présent article prévoyait la même correction de référence au sein de l'article L. 324-1 du code de l'aviation civile. Toutefois, cet article ayant été abrogé<sup>(1)</sup>, cette modification est devenue sans objet et a été supprimée par la commission des Lois.

### **3. Les pouvoirs d'enquête des agents du ministère de l'économie sur les établissements sociaux ou médico-sociaux (XV)**

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 313-21 du code de l'action sociale et des familles prévoit la compétence des agents habilités du ministère de l'économie pour rechercher et constater les infractions aux dispositions relatives à la création, la transformation et l'extension des services d'aide et d'accompagnement à domicile des établissements accueillant des mineurs, des personnes âgées ou des personnes handicapées<sup>(2)</sup>. Cette compétence a été instaurée par une ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005<sup>(3)</sup>.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, l'objectif de cette ordonnance était de rendre compétents les agents de la DGCCRF pour vérifier que les établissements visés :

— concluent un contrat avec la personne hébergée ou son représentant légal ;

---

(1) Il a été abrogé par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

(2) Il s'agit des dispositions de l'article L. 313-3-1 du code de l'action sociale et des familles.

(3) Ordonnance n° 2005-1477 du 1<sup>er</sup> décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux.

— lui remettent un livret d'accueil comprenant la charte des droits et libertés de la personne hébergée et le règlement de fonctionnement.

Or, à la suite d'une erreur matérielle, cet article renvoie au troisième alinéa de l'article L. 313-1-1, qui traite de l'agrément nécessaire pour créer de tels services.

Afin de clarifier le droit applicable, le paragraphe XV du présent article corrige cette référence et mentionne explicitement l'exigence de remise d'un livret d'accueil. Toutefois, pour tenir compte du récent déplacement des dispositions visées au sein d'un nouvel article L. 313-1-2 <sup>(1)</sup>, la commission des Lois a remplacé la référence à l'article L. 313-1-1 par une référence à ce nouvel article L. 313-1-2, qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

#### **4. La correction d'une incohérence en matière de fixation des prix des établissements sociaux et médico-sociaux (XVI)**

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que les contrats conclus entre un établissement social ou médico-social et la personne hébergée sont conclus dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 342-2. Or cet alinéa renvoie au mécanisme de fixation des prix prévu par l'article L. 342-3, c'est-à-dire la fixation libre d'un prix à la conclusion du contrat, puis une évolution annuelle dans la limite d'un pourcentage fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, compte tenu de l'évolution des coûts de la construction, des produits alimentaires et des services.

Ces dispositions entrent en contradiction avec celles de l'article L. 347-1 du même code, qui dispose que, pour les services d'aide et d'accompagnement soumis à agrément et non à autorisation, le prix évolue en fonction d'un pourcentage arrêté compte tenu de l'évolution des salaires et du coût des services.

Le paragraphe XVI du présent article prévoyait de remédier à cette incohérence en précisant que la fixation des prix est effectuée en application de l'article L. 347-1. Toutefois, la nouvelle rédaction de l'article L. 313-1-1 issue de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires n'opère plus de renvoi à l'article L. 342-2 du code. La modification proposée n'a donc plus d'objet et a été supprimée par la commission des Lois.

\*

\* \*

---

(1) Cette modification a été opérée par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 100 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 298 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement supprime une disposition devenue inutile.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle examine alors l'amendement CL 299 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement corrige une référence à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix, qui a été abrogée. En droit, cette mention erronée aurait dû cesser de figurer dans les textes législatifs depuis 2000.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement CL 300 du rapporteur, qui corrige une erreur de référence, ainsi que l'amendement CL 301 qui supprime une disposition devenue inutile.*

*Puis elle **adopte** l'article 138 **ainsi modifié**.*

#### *Article 139*

(art. L. 463-1 du code de commerce)

#### **Suppression d'un adverbe inutile**

Cet article supprime une précision inutile en matière de procédure devant l'Autorité de la concurrence.

L'article L. 463-1 du code de commerce énonce le principe selon lequel « *l'instruction et la procédure devant l'Autorité de la concurrence sont pleinement contradictoires* ». Le respect du principe du contradictoire est notamment garanti par le fait que le rapporteur général notifie les griefs aux intéressés, qui peuvent consulter le dossier et présenter leurs observations. Son rapport est ensuite communiqué aux parties, qui peuvent présenter un mémoire en réponse.

Il apparaît que la mention d'une procédure « *pleinement* » contradictoire est dépourvue de valeur normative. En effet, une procédure est contradictoire ou ne l'est pas. Il est donc proposé de supprimer cet adverbe.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de suppression CL 101 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle adopte l'article sans modification.*

#### *Article 140*

(art. L. 213-5 du code de la consommation)

### **Définition de la récidive légale en matière d'infractions au droit de la consommation**

Cet article actualise la définition de la récidive légale en matière d'infractions au droit de la consommation.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 140 a pour objet de modifier les dispositions de l'article L. 213-5 du code de la consommation qui comporte la liste des textes qui ont créé des délits assimilés pour l'application des règles de la récidive.*

*Une réécriture de cette liste s'avère en effet indispensable pour assurer la sécurité juridique du dispositif. Cependant il y a lieu, pour répondre pleinement aux exigences du principe de légalité des délits et des peines, de renvoyer, dans le texte de l'article, non pas à des chapitres ou des sections du code de la consommation mais à des articles déterminés d'incrimination. »*

L'article L. 213-5 du code de la consommation énumère les textes législatifs prévoyant des délits assimilés aux délits de fraudes, tromperies et falsifications prévus par le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre II du code. Cet article n'ayant pas été modifié depuis 1996, de nombreuses références sont devenues erronées. L'article 140 de la proposition de loi actualise donc les références aux diverses infractions.

• **En premier lieu, il corrige les références à des articles ou portions de code dont la numérotation a changé.** Les nouvelles parties de codes visées sont relatives :

— dans le code de la consommation, aux fraudes et tromperies, aux appellations d'origine et aux pratiques commerciales trompeuses ;

— dans le code de la santé publique, à la fabrication et à la vente de boissons, aux substances vénéneuses, aux toxicomanes, aux contraceptifs, aux produits cosmétiques, à l'exercice de la profession de pharmacien, aux médicaments et aux médicaments vétérinaires ;

— dans le code du travail, à la prévention des risques chimiques pour les salariés et aux infractions aux règles de santé et de sécurité ;

— dans le code de la propriété intellectuelle, aux éléments constitutifs d'une marque ;

— dans le code rural, à la mise sur le marché des produits phytosanitaires, à la mise sur le marché des matières fertilisantes et des supports de culture, à l’Institut national des appellations d’origine et aux classements et mentions des vins.

Suivant l’avis du Conseil d’État, qui appelle à une plus grande précision des références, votre rapporteur juge utile de renvoyer uniquement à certains articles qui définissent un délit qui s’apparente à une tromperie ou à une falsification. Certaines des dispositions auxquelles renvoie l’article 140 ne comprennent pas de dispositions pénales ou prévoient des délits assez éloignés de la fraude ou de la tromperie. Tel est le cas, par exemple, de l’absence de participation d’un pharmacien au service de garde, de la non-déclaration de stocks de médicaments vétérinaires en période d’épizootie ou du non-respect des règles de santé et de sécurité au travail.

Dans le texte adopté par la commission, les références au **code de la consommation** visent les infractions suivantes :

— les tromperies (articles L. 213-1 à L. 212-2-1), les falsifications (L. 213-3 et L. 213-4), les manquements aux obligations de conformité et de sécurité (L. 214-1 à L. 214-3) et les dispositions particulières en matière de tromperies et falsifications (L. 217-1 à L. 217-11) <sup>(1)</sup> ;

— les pratiques de nature à créer des confusions sur l’origine d’un produit (L. 115-3), ainsi que les actes frauduleux et utilisations non autorisées d’une appellation d’origine contrôlée (L. 115-16 et L. 115-18), d’un label rouge (L. 115-20), d’une appellation d’origine protégée (L. 115-22), de la mention « agriculture biologique » (L. 115-24), d’un certificat de conformité (L. 115-26) ou d’une certification pour des produits non agricoles ou alimentaires (L. 115-30) <sup>(2)</sup> ;

— les pratiques commerciales trompeuses (L. 121-6) et la publicité mensongère (L. 121-14).

Les références au code du travail, qui ne prévoient pas d’infractions assimilables à une fraude ou tromperie, sont supprimées.

La mention des articles L. 711-1 et suivants du **code de la propriété intellectuelle**, qui traitent du droit des marques, est remplacée par une référence plus précise aux articles L. 716-9 à L. 716-11, qui définissent le délit de contrefaçon.

---

(1) Les références aux articles L. 213-1 et L. 213-2 se substituent à la référence à la loi du 26 mars 1930 réprimant les fausses indications d’origine des marchandises, qui a été abrogée et codifiée dans le code de la consommation.

(2) Ces références aux tromperies sur l’origine d’un produit se substituent aux références aux diverses lois sur le vin qui sanctionnaient l’usage de fausses appellations.

Les références au **code de la santé publique** visent six catégories d'infractions :

— en matière de boissons, la vente de boissons non déclarées (L. 3351-1), la vente de boissons interdites (L. 3351-2) et la violation des obligations relatives à la fabrication et à la vente de boissons (L. 3322-11) ;

— en matière de substances vénéneuses, le non-respect des obligations d'information, d'affichage et de conservation des substances dangereuses (L. 1343-2 à L. 1343-4), la violation des normes réglementaires relatives à la production, au transport, à la vente et à l'emploi de substances vénéneuses (L. 5432-1) ;

— en matière de produits cosmétiques, la fabrication de produits non déclarés (L. 5431-2), la mise sur le marché de produits non conformes (L. 5431-5), la mise sur le marché sans fournir le dossier aux autorités (L. 5431-6) et l'absence des mentions obligatoires sur le récipient ou l'emballage (L. 5431-7) ;

— en matière d'exercice de la profession de pharmacien, l'exercice illégal de la profession de pharmacien (L. 4223-1), l'usage sans droit de la qualité de pharmacien (L. 4323-2) et l'acceptation par un pharmacien d'avantages de la part des fabricants ou vendeurs de produits pharmaceutiques (L. 4223-4) ;

— en matière de médicaments humains, la délivrance illégale de médicaments ou traitements (L. 4212-1, L. 4212-2, L. 4212-3, L. 4212-4 et L. 4212-5), la distribution de médicaments collectés (L. 4212-7), la préparation ou la distribution de médicaments sans respecter les normes de l'AFSSAPS <sup>(1)</sup> (L. 5421-1), la commercialisation d'un médicament non autorisé (L. 5421-2) ou non enregistré (L. 5421-3), l'absence de communication à l'AFSSAPS de la date de commercialisation ou de l'arrêt de la commercialisation d'un médicament (L. 5421-4 et L. 5421-5), le non-respect des obligations d'étiquetage ou des restrictions de délivrance (L. 5421-6) ou des obligations de déclaration des effets indésirables (L. 5421-6-1). Sont également visées certaines infractions relatives à la vente au détail de médicaments : la création ou l'exploitation d'une officine sans être pharmacien (L. 5424-1 et L. 5424-3), la dispense de médicaments ou remèdes non conformes (L. 5424-6) et le non-respect du prix réglementé (L. 5424-11) ;

— en matière de médicaments vétérinaires, la réalisation d'essais cliniques non conformes aux bonnes pratiques (L. 5441-1), sans communication des informations obligatoires aux expérimentateurs (L. 5441-2) ou à l'agence (L. 5441-3), l'exploitation d'un point de vente sans être pharmacien ou vétérinaire (L. 5441-4), l'ouverture d'un point de vente non autorisé (L. 5441-5), la délivrance irrégulière de médicaments (L. 5441-6), la mise sur le marché d'un médicament non autorisé (L. 5441-8), la préparation sans autorisation des autovaccins (L. 5441-9), la cession de médicaments par une personne autre qu'un

---

(1) Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.

pharmacien ou un vétérinaire (L. 5442-1), la préparation d'aliments médicamenteux au moyen d'installations non agréées (L. 5442-2), la fabrication ou l'administration d'un aliment médicamenteux à partir d'un prémélange non autorisé (L. 5442-4 et L. 5442-11), l'achat et la délivrance de médicaments par un groupement professionnel agricole non agréé (L. 5442-9) et la délivrance de médicaments sans prescription d'un vétérinaire (L. 5442-10).

Les références au **code rural** visent les infractions suivantes :

— les délits de mise sur le marché d'un produit phytosanitaire sans autorisation, avec une publicité trompeuse, sans l'affichage requis, de publicité en faveur d'un tel produit ou d'utilisation d'un tel produit (L. 253-17) ;

— les délits de vente de matières fertilisantes non homologuées ou dont l'autorisation de mise sur le marché est retirée et d'absence d'information de l'administration sur les dangers éventuels des produits (L. 255-8) ;

— la mise sur le marché d'animaux sans autorisation administrative (L. 237-1), la mise sur le marché sans agrément de produits d'origine animale (L. 237-2), la mise sur le marché d'animaux vivants ne répondant pas aux conditions sanitaires (L. 237-3) et la vente sans agrément de produits agricoles toxiques (L. 254-9) ;

— la tromperie sur la valeur zootechnique d'un animal reproducteur (L. 671-9) et la collecte ou mise en place de semence animale sans licence ou en violation des obligations réglementaires (L. 671-10) ;

— la violation des dispositions relatives à la qualité des produits laitiers (L. 671-12) <sup>(1)</sup>.

• En deuxième lieu, **l'article 140 supprime les références à des dispositions législatives qui ont été abrogées** et, le cas échéant, les remplace par les dispositions équivalentes en vigueur. Il supprime, en particulier, la référence à la loi du 11 juillet 1906 relative à la protection des conserves de sardines, qui a été abrogée par la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

---

(1) Les références aux articles L. 671-9 et L. 671-12 se substituent à la référence à la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, qui a été abrogée pour être codifiée dans le code rural.

**Lois mentionnées à l'article L. 213-5 du code de la consommation  
qui ne sont plus en vigueur**

- loi du 14 août 1889 sur les vins
- loi du 11 juillet 1891 tendant à réprimer les fraudes dans la vente des vins
- loi du 24 juillet 1894 relative aux fraudes commises dans la vente des vins
- loi du 6 avril 1897 concernant la fabrication, la circulation et la vente des vins artificiels
- du 11 juillet 1906 relative à la protection des conserves de sardines, de légumes et de prunes contre la fraude étrangère
- loi du 4 août 1929 réglementant le sucrage des vins
- loi du 1<sup>er</sup> janvier 1930 sur les vins
- 26 mars 1930 réprimant les fausses indications d'origine des marchandises
- loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole
- loi n° 71-383 du 22 mai 1971 relative à l'amélioration des essences forestières
- loi n° 73-1097 du 12 décembre 1973 sur les appellations d'origine en matière viticole

• L'article 140 ne modifie pas les références aux lois qui sont toujours en vigueur. Ces lois renvoient toutes aux peines prévues par le code de consommation en matière de tromperie <sup>(1)</sup>.

**Lois mentionnées à l'article L. 213-5 du code de la consommation  
en vigueur**

- loi du 30 décembre 1931 tendant à réprimer la fraude dans le commerce de l'essence térébenthine et des produits provenant des végétaux résineux
- loi du 29 juin 1934 tendant à assurer la loyauté du commerce des fruits et légumes et à réprimer la vente des fruits véreux
- loi du 3 juillet 1934 modifiée tendant à réglementer la fabrication des pâtes alimentaires
- loi du 2 juillet 1935 tendant à l'organisation et à l'assainissement des marchés du lait et des produits résineux
- loi du 25 juin 1936 tendant à la définition légale et à la protection du cuir et à la répression de la fraude dans la vente du cuir et des produits ouvrés du cuir
- loi du 21 avril 1939 tendant à réprimer les fraudes dans la vente des objets en écaille et en ivoire
- loi du 3 février 1940 tendant à réglementer le commerce des produits destinés à l'alimentation des animaux

\*

\* \*

---

(1) Ces lois renvoyaient aux articles de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services, dont l'article relatif aux tromperies est devenu l'article L. 213-1 du code de la consommation.

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de suppression CL 102 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 302 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement de trois pages définit de façon beaucoup plus précise que le texte initial les délits assimilés aux délits de fraude et de tromperie en matière de récidive légale. Il renvoie à des articles précis du code de la consommation.

Nous avons supprimé du champ de la récidive légale des délits sans rapport avec la fraude ou la tromperie, comme l'usage de stupéfiants ou, pour un pharmacien, l'absence de participation au service de garde. Inversement, l'amendement ajoute au dispositif d'autres délits de tromperie sur la marchandise, qui figurent notamment dans le code rural.

**Mme Delphine Batho.** Le code rural définit comme des délits la mise sur le marché sans autorisation d'un produit phytosanitaire, ainsi que la publicité mensongère à son profit. Quelles sont les conséquences de l'amendement en matière de récidive légale sur ces délits ? Les fabricants du « Round up » ont été récemment condamnés pour publicité mensongère. Si ce type de publicité était de nouveau réalisé en faveur de ce produit, peut-on penser qu'il n'y aurait pas récidive légale ?

**M. le rapporteur.** Au contraire : l'amendement prévoit la récidive légale pour tous les délits qu'il mentionne. En revanche, il supprime de l'article certains délits qui, n'étant pas du même ordre, ne sauraient constituer la base d'une récidive légale. Le cas du « Round up » me semble prévu.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 140 ainsi modifié.*

#### *Article 141*

(section 4 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre III, intitulé du chapitre 5 du titre I<sup>er</sup> du livre III, section 2 du chapitre 5 du titre I<sup>er</sup> du livre III, art. L. 313-13 et L. 522-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 85 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947)

#### **Suppression de dispositions obsolètes ou non législatives au sein du code de la construction et de l'habitation – coordination**

L'article 141 effectue une série de modifications au sein du code de la construction et de l'habitation. Outre la suppression de dispositions obsolètes, il aménage le régime de recours contre les sanctions infligées dans le cadre de la collecte du « 1 % logement » et simplifie la détermination des modalités de financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre.

• Le 1<sup>o</sup> de cet article supprime la section 4 du chapitre Ier du livre III du code, relative aux honoraires des architectes et autres techniciens. Cette section est

constituée de l'article L. 311-14, qui indique que, conformément à l'article 85 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier, le tarif des honoraires et autres rémunérations des architectes, ingénieurs ou autres techniciens spécialisés pour la direction de travaux effectués pour le compte de personnes publiques ou sur subventions publiques est fixé par décret.

Ces dispositions sont devenues sans objet, l'article 85 cité ayant été en grande partie abrogé<sup>(1)</sup>, de même que les dispositions réglementaires d'application<sup>(2)</sup>. Il est donc proposé de les supprimer. La commission des Lois a complété ces dispositions en ajoutant un paragraphe II qui abroge formellement l'article 85 cité dans sa totalité.

- Les 2° et 3° du présent article suppriment des dispositions transitoires relatives à l'épargne construction, qui font l'objet de la section 2 du chapitre 5 du titre I<sup>er</sup> du livre III du code, et modifient en conséquence l'intitulé de ce chapitre pour supprimer la référence à l'épargne construction.

Le contrat d'épargne-construction était un produit d'épargne destiné à la construction ou à l'achat d'un logement pour les particuliers, qui permettait à ces derniers de bénéficier d'une bonification d'épargne au moment de l'investissement. Il a été remplacé par les produits d'épargne logement.

Lorsque les contrats d'épargne-construction ont été supprimés, des dispositions transitoires ont été édictées pour les contrats ouverts avant le 4 février 1959. Compte tenu de l'ancienneté de ces contrats, ces dispositions ne présentent plus d'utilité.

- Le 4° du présent article aménage le régime des recours contre les sanctions administratives infligées aux organismes collecteurs du « 1 % logement », à l'Union d'économie sociale du logement ou aux organismes soumis au contrôle des organismes collecteurs ou de l'Union d'économie sociale du logement. L'article L. 313-13 du code prévoit, en cas de carence d'un de ces organismes, que le ministre du logement peut prononcer des sanctions sur proposition de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction. Les sanctions possibles comprennent notamment des sanctions pécuniaires, le retrait de l'agrément, la suspension du conseil d'administration ou l'interdiction de bénéficier de ressources issues du « 1 % logement » pendant une durée de dix ans.

---

(1) La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a abrogé cet article « en tant qu'il concerne les départements et leurs établissements publics » et la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée a abrogé cet article « en tant qu'il concerne l'État et les établissements publics nationaux ».

(2) Le décret n° 73-207 du 28 février 1973 relatif aux conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture remplies pour le compte des collectivités publiques par des prestataires de droit privé a été abrogé par le décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par les maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé.

Ces sanctions administratives ne sont pas soumises au régime de recours de droit commun, devant le tribunal administratif avec une possibilité d'appel. L'article L. 311-4 du code de justice administrative prévoit que les recours contre ces sanctions relèvent de la compétence du Conseil d'État, qui se prononce en premier et dernier ressort.

Toutefois, l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation ne mentionne pas ce régime particulier de recours. Il convient donc de corriger cette omission.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

**« Au 4°**

*Le fait que les sanctions prononcées par le ministre chargé du logement à l'encontre des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction pour n'avoir pas satisfait à leurs obligations vis-à-vis de l'Union d'économie sociale du logement, relèvent du plein contentieux devant la juridiction administrative n'implique pas de déroger, sans raisons impérieuses, à la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et d'attribuer un tel contentieux au Conseil d'État en premier et dernier ressort. Au demeurant, une telle disposition relève de la compétence du pouvoir réglementaire.*

**Au 5°**

*La modification apportée à l'article L. 522-1 du code de la construction et de l'habitation conduit à relever la fragilité, au regard de l'article 72 de la Constitution, des dispositions modifiées en ce qu'elles attribuent au pouvoir réglementaire compétence pour déterminer la répartition entre l'État et les collectivités territoriales des charges financières liées à des opérations foncières. »*

• Le 5° du présent article supprime une disposition qui ne relève pas du domaine de la loi en matière de résorption de l'habitat insalubre. L'article L. 522-1 du code prévoit qu'à l'exception des opérations concernant les bidonvilles, les modalités de financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre sont fixées par un décret pris en conseil des ministres, qui détermine notamment la répartition de la charge financière entre l'État et les autres collectivités publiques.

La précision selon laquelle ce décret est pris « en conseil des ministres », et donc par le Président de la République, ne relève pas de la loi, mais du Gouvernement. En outre, cette exigence procédurale est particulièrement lourde. Il est donc proposé de supprimer cette disposition, afin d'assouplir les modalités d'actualisation de la réglementation.

Votre rapporteur estime toutefois que, comme les modalités de financement ont un impact sur les collectivités territoriales, il convient de renvoyer à un décret pris après avis du Conseil d'État. En outre, la règle générale de répartition pourrait être fixée dans la loi pour assurer la sécurité juridique du dispositif. En conséquence, la commission des Lois a complété les dispositions législatives pour indiquer que l'État prend en charge une part du déficit prévu

entre les dépenses et les recettes entraînées par l'opération de résorption de l'habitat insalubre.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 103 de M. Jean-Michel Clément.*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 303 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 304 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** La proposition de loi renvoie à un décret simple la fixation des modalités de financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre. Cependant, comme ce dispositif est relatif aux finances des collectivités locales, un décret en Conseil d'État est nécessaire.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 305.*

**M. le rapporteur.** L'amendement précise que l'article 85 de la loi du 4 août 1947, qui encadrait les tarifs des architectes, est bien abrogé. Alors que cet article a fait l'objet de plusieurs abrogations partielles et qu'il est caduc depuis le début des années 1980, il n'avait jamais été totalement abrogé.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 141 **ainsi modifié**.*

#### *Article 142*

(art. L. 45 du code électoral ; art. L. 4 et L. 111-4 [nouveau] du code du service national)

#### **Condition de respect des obligations liées au service national pour occuper une fonction publique ou élective**

Le présent article clarifie les dispositions du code électoral et du code du service national qui subordonnent l'exercice de fonctions publiques au respect des obligations en matière de service national.

Dans l'état du droit, l'exercice de fonctions électives ou publiques suppose d'être en règle avec les obligations du service national. L'article L. 4 du code du service national dispose ainsi que « *nul ne peut être investi de fonctions publiques, même électives, s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le présent code* ». S'agissant des fonctions électives, ce principe est rappelé à l'article L. 45 du code électoral.

Afin d'éviter toute redondance, le présent article renvoie au seul code électoral les dispositions relatives aux conditions d'éligibilité et au code du service national les dispositions relatives à l'exercice de fonctions publiques.

Le **premier paragraphe (I)** du présent article substitue, au sein du code électoral, une référence au code du service national à la référence à la loi sur le recrutement de l'armée. Les dispositions de cette loi relatives au service national ont en effet été abrogées par la loi n° 71-424 du 10 juin 1971 portant code du service national.

Le **second paragraphe (II)** abroge l'article L. 4 du code du service national, qui mentionnait l'exercice de fonctions publiques et celui de fonctions électives. Cet article est remplacé par un nouvel article L. 111-4 faisant référence au seul exercice de fonctions publiques.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de suppression CL 104 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle adopte l'article 142 sans modification.*

#### Article 143

(art. L. 224-4 et L. 222-5 du code de l'environnement)

### **Suppression d'une disposition relative aux stations services redondante avec la législation relative aux installations classées**

Cet article abroge une disposition relative à la limitation de la pollution dans les stations-service redondante avec les règles applicables aux installations classées.

#### **Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« Cet article qui abroge l'article L. 224-4 du code de l'environnement n'appelle pas de remarque de fond.*

*Il conviendrait toutefois de le compléter pour supprimer le renvoi à l'article L. 224-4 auquel procède l'article L. 222-5 de ce même code, sans préjudice d'autres renvois à ce même article pouvant éventuellement exister dans d'autres dispositions à caractère législatif. »*

L'article L. 224-4 du code de l'environnement prévoit que des décrets peuvent instaurer des mesures de nature à limiter les émissions de composés organiques volatils liées au ravitaillement dans les stations services dont le débit en essence est supérieur à 3 000 mètres cubes par an. Cette disposition, instaurée par la loi sur l'air du 30 décembre 1996 <sup>(1)</sup>, fait partie des dispositions du code de

---

(1) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

l'environnement relatives à la prévention de pollution atmosphérique, notamment pour les véhicules automobiles.

Or les stations-service relèvent également de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, régies par le livre V du code qui traite de la prévention de la pollution, des risques et des nuisances. Cette législation permet au ministre chargé des installations classées d'imposer des prescriptions techniques aux stations services, notamment aux fins de protection de la nature et de l'environnement.

Les stations-service dont le débit maximum en essence est inférieur à 20 mètres cubes par heure sont soumises à un régime de déclaration. Elles doivent respecter les prescriptions générales arrêtées par le ministre en application de l'article L. 512-10 du code <sup>(1)</sup>.

Les stations-service dont le débit maximum est supérieur à 20 mètres cubes par heure sont soumises à un régime d'autorisation. L'article L. 512-5 indique que des arrêtés ministériels fixent des règles générales et prescriptions techniques déterminant les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature <sup>(2)</sup>.

Les stations-service sont donc soumises à des conditions de limitation d'émissions de polluants divers, y compris les composés organiques volatils, le champ de la législation sur les installations classées étant beaucoup plus large que celui de l'article L. 224-4. Par exemple, selon les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'écologie, la législation sur les installations classées permet d'imposer des prescriptions particulières pour les stations-service situées au rez-de-chaussée d'immeubles, alors même que ce type de stations n'atteint pas forcément le seuil des 3 000 mètres cube d'essence par an.

En outre, le fait que les deux lois prévoient des actes réglementaires d'application de nature différente – des décrets ou des arrêtés – et ne prévoient pas le même seuil à partir duquel des mesures contraignantes peuvent être imposées, est une source de complexité.

Le présent article propose donc de supprimer l'article L. 224-4, dont le maintien apparaît inutile.

La commission des Lois l'a complété par un paragraphe II qui supprime, par coordination, un renvoi à l'article L. 224-4 au sein de l'article L. 222-5.

\*

---

(1) Arrêté du 19 décembre 2008 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 1434 (Installation de remplissage ou de distribution de liquides inflammables).

(2) Arrêté du 19 décembre 2008 fixant les règles générales et prescriptions techniques applicables aux stations-service soumises à autorisation sous la rubrique n° 1434 (Installation de remplissage ou de distribution de liquides inflammables).

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de suppression CL 105 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 306 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de supprimer une référence à un article abrogé du code de l'environnement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 143 ainsi modifié.*

#### *Article 144*

(art. L. 311-1, L. 311-11, L. 323-19 et L. 333-7 du code de justice militaire)

#### **Diverses modifications du code de justice militaire**

Le présent article effectue des corrections de référence ou des adaptations du code de justice militaire pour tenir compte des modifications du code pénal, en particulier la suppression des peines minimales.

• Le 1<sup>o</sup> du présent article effectue des corrections de références au sein de l'article L. 311-1 du code, qui pose le principe selon lequel les infractions d'ordre militaires sont passibles de peines infligées par les juridictions des forces armées. Cet article fait référence aux infractions prévues aux articles L. 311-2 à L. 311-14, alors que ces articles sont relatifs aux peines. Il est donc proposé de renvoyer aux infractions prévues par les articles L. 321-1 à L. 324-11, c'est-à-dire à l'ensemble du titre II du livre III du code, intitulé « *Des infractions d'ordre militaire* ».

• Le 2<sup>o</sup> du présent article met les peines encourues en cas d'infraction de droit commun en cohérence avec les principes du nouveau code pénal adopté en 1992. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 311-11 prévoit que les juridictions des forces armées peuvent substituer une peine d'emprisonnement à la peine d'amende infligée à un militaire n'ayant pas rang d'officier qui a commis une infraction de droit commun <sup>(1)</sup>. Les peines d'emprisonnement prévues sont :

- de six jours à six mois pour un délit ;
- de deux à quinze jours pour une contravention.

Ces dispositions sont plus conformes aux principes généraux du nouveau code pénal, qui ne mentionne plus de peines minimales encourues et qui écarte le recours aux peines d'emprisonnement en cas de contravention.

---

(1) *Le militaire peut toutefois décider de payer l'amende plutôt que de subir l'emprisonnement.*

S'agissant des délits, l'article 322 de la loi du 16 décembre 1992 a supprimé les références aux peines minimales en cas de crime ou de délit<sup>(1)</sup>. Cet article dispose ainsi que « *dans tous les textes prévoyant qu'un crime ou un délit est puni d'une peine d'amende, d'emprisonnement, de détention ou de réclusion, les mentions relatives aux minima des peines d'amende ou des peines privatives de liberté encourues sont supprimées* ». Toutefois, cette modification n'a pas été opérée à l'article L. 311-11 du code de justice militaire, qui ne prévoit pas une peine *stricto sensu* mais une peine de substitution à celle prononcée par le juge.

S'agissant des contraventions, aucune disposition législative n'a été prévue pour supprimer les diverses peines d'emprisonnement puisque les peines encourues relèvent normalement du domaine réglementaire.

En conséquence, il est proposé de supprimer la peine d'emprisonnement en cas de contravention, ainsi que la référence à un minimum de six jours en cas de délit.

**Extrait de l'avis du Conseil d'État**

*« L'article 144 traite des peines susceptibles d'être prononcées par les juridictions militaires. Au 2° de cet article, les mots : « au plus » pourraient être insérés après les mots : « six mois » afin d'indiquer sans ambiguïté que la juridiction qui convertit une peine d'amende en une peine d'emprisonnement est libre de prononcer une peine dans la limite du maximum et n'est pas tenue de prononcer six mois d'emprisonnement. »*

• Le 3° supprime une référence inutile à la légitime défense à l'article L. 323-19, qui réprime la commission de violences sur un subordonné.

Cette précision est inutile au vu du principe général énoncé à l'article L. 122-5 du code pénal, qui dispose que « *n'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte* ». Ce principe s'applique à toute infraction, même prévue par une loi pénale spéciale. Il est donc inutile de mentionner spécifiquement la légitime défense à l'article L. 323-19.

• Le 4° modifie les conditions dans lesquelles une interdiction du territoire français peut être prononcée à l'encontre d'un étranger coupable d'un crime relevant des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation en temps de guerre<sup>(2)</sup>. Il précise que l'interdiction du territoire français est prononcée dans les conditions du droit commun prévues par l'article 131-30 du code pénal. Cet article dispose notamment que l'interdiction du territoire entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière à l'expiration de sa peine.

(1) Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur.

(2) Il s'agit des crimes mentionnés au titre III du livre III du code de justice militaire.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 106 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CL 307 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article 144 **ainsi modifié**.*

#### *Article 145*

(art. 221-6, 221-6-1, 222-19, 222-19-1, 222-20, 222-20-1 et 322-5 du code pénal)

#### **Harmonisation rédactionnelle en matière de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité**

Cet article harmonise la rédaction des différentes incriminations prévues par le code pénal en cas de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité.

L'article 121-3 du code pénal pose le principe selon lequel il n'y a pas de crime ou de délit sans intention de le commettre, à l'exception des cas de mise en danger délibérée de la vie d'autrui, d'imprudence ou de négligence prévus par la loi. Font également exception les « *manquements à une obligation de prudence ou de sécurité* » prévue par la loi, si leur auteur n'a pas accompli les diligences normales qui lui incombent.

Plusieurs articles du code pénal sanctionnent le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité, notamment :

— en cas d'homicide involontaire (article 211-6) ;

— en cas d'homicide involontaire commis avec un véhicule terrestre à moteur (article 211-6-1) ;

— en cas d'atteinte involontaire à l'intégrité d'une personne (articles 222-19 et 222-20) ;

— en cas d'atteinte involontaire à l'intégrité d'une personne commise avec un véhicule terrestre à moteur (articles 222-19-1 et 222-20-1) ;

— en cas de destruction, dégradation ou détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie (article 322-5).

Bien que ces articles déclinent le principe énoncé à l'article 121-3, ils mentionnent une obligation « *de sécurité ou de prudence* » et non une obligation « *de prudence ou de sécurité* ».

Le présent article harmonise les différentes rédactions en les alignant sur celles de l'article 121-3 du code pénal.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 107 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 308 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin l'article 145 **ainsi modifié**.*

#### *Article 146*

(art. 376, 417, 463 et 786 du code de procédure pénale)

### **Suppression des dispositions faisant référence à la tutelle pénale**

Cet article supprime les dispositions de certains articles du code de procédure pénale qui font référence à la tutelle pénale, celle-ci ayant été supprimée.

La loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes a supprimé la tutelle pénale et a abrogé les articles directement relatifs à cette peine au sein du code de procédure pénale ou du code pénal. L'article 70 de cette loi a en outre disposé que « *toutes les références à la tutelle pénale dans les textes en vigueur sont supprimées* ». L'imprécision de cette disposition a entraîné une incertitude sur la rédaction en vigueur des articles dont certaines phrases mentionnaient la tutelle pénale. Les modifications nécessaires n'ont pas été systématiquement effectuées par les éditeurs juridiques.

Afin de lever toute ambiguïté, le présent article supprime explicitement les phrases ou membres de phrases relatives à la tutelle pénale dans les articles suivants du code de procédure pénale :

— l'article 376, qui prévoyait que les arrêts devaient indiquer l'existence des condamnations antérieures ayant permis de prononcer la tutelle pénale ;

— l'article 417, qui rendait l'assistance d'un défenseur obligatoire pour les personnes sous tutelle pénale ;

— l'article 463, qui prévoyait que, lorsque le tribunal correctionnel ordonnait un supplément d'information et que la peine de tutelle pénale était encourue, il devait faire procéder aux enquêtes nécessaires et à un examen médico-psychologique ;

— l'article 786, qui définissait le délai à partir duquel les condamnés à la tutelle pénale pouvaient formuler une demande en réhabilitation.

Plutôt que de supprimer les mentions de la tutelle pénale, qui ont déjà été abrogées, votre rapporteur vous propose de réécrire les alinéas concernés afin d'éviter toute confusion sur leur rédaction.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 108 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 309 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Toutes les références à la tutelle pénale ont été supprimées par l'article 70 de la loi du 2 février 1991. Or, la tutelle pénale figure encore, à tort, dans les textes. La réécriture globale que je vous propose a pour objet d'éviter toute rédaction ambiguë. Ce travail de peignage n'est pas anecdotique.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'article 70 de la loi du 2 février 1991 n'a pas été intégralement appliqué : on trouve encore des références à la tutelle pénale dans les codes.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 146 **ainsi modifié**.*

#### *Article 147*

(art. L. 3133-2 du code de la santé publique, art. 53 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, art. 74 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et art. 63 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986)

#### **Modalités de recours aux salariés et agents publics contractuels membres de la réserve sanitaire**

Le présent article simplifie les conditions de recours aux salariés membres de la réserve sanitaire en cas de menace sanitaire grave.

La loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur a créé une « réserve sanitaire » composée de professionnels et anciens professionnels de santé volontaires pour se mettre au service de l'État ou d'autres personnes publiques en cas de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national. La réserve sanitaire est gérée par l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).

L'article L. 3133-2 définit les modalités de recours aux réservistes sanitaires qui sont salariés ou agents publics contractuels. Lorsqu'un réserviste est appelé pour une formation ou une mission, l'EPRUS conclut avec le réserviste et l'employeur de celui-ci une convention de mise à disposition. En outre, le

réserviste et son employeur doivent établir un avenant au contrat de travail lors de chaque période d'emploi ou de formation dans la réserve.

Afin de simplifier les formalités à accomplir, le présent article, dans sa rédaction initiale, prévoyait que la convention de mise à disposition conclue entre l'EPRUS, le réserviste et l'employeur vaut avenant au contrat de travail pour la période de mobilisation dans la réserve sanitaire. Il ne sera donc pas nécessaire de négocier un avenant dont le contenu se limite à reprendre les stipulations de la convention. Ces dispositions font l'objet du **2° du paragraphe I** du texte adopté par la commission.

Le **1° du paragraphe I** a été adopté par la commission des Lois sur proposition du Gouvernement. Il supprime la disposition selon laquelle les fonctionnaires appelés à accomplir des activités au sein de la réserve pour une durée supérieure à 45 jours par année civile sont placés en position de détachement. Le placement en détachement requiert, en effet, d'accomplir des formalités administratives contraignantes qui ne sont pas forcément opportunes en cas d'urgence sanitaire. Désormais, quelle que soit la durée des activités, les fonctionnaires seront placés en position d'activité dans la réserve sanitaire, qui équivaut à une mise en congé avec traitement.

Par conséquent, le troisième alinéa de l'article L. 3133-1 est complété pour prévoir que l'EPRUS rembourse aux employeurs publics le traitement des fonctionnaires appelés dans la réserve, dans les mêmes conditions que le remboursement des salaires aux employeurs privés. Dans l'état du droit, ce remboursement des traitements n'est pas prévu puisque l'EPRUS rémunère directement les agents publics détachés. Lorsque la durée des activités est inférieure à 45 jours, les employeurs publics ne sont pas indemnisés. Le texte adopté par la commission supprime cette différence de traitement entre employeurs publics et employeurs privés.

Le **paragraphe II**, ajouté par la commission des Lois sur proposition du Gouvernement, modifie par coordination les titres II, III et IV du statut général de la fonction publique, relatifs à la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Il supprime la disposition limitant à 45 jours la durée de placement en position d'activité dans la réserve sanitaire.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 109 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 400 du Gouvernement.*

**M. le rapporteur.** Avis favorable. En cas de crise sanitaire grave, cet amendement permettra d'alléger les formalités administratives qui s'imposent aux

employeurs publics. Il évite en effet d'obliger à placer en position de détachement les fonctionnaires mobilisés dans la réserve sanitaire.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 147 ainsi modifié.*

#### *Article 148*

(art. L. 6146-1 du code de la santé publique)

### **Suppression d'une incohérence en matière de nomination des chefs de pôle des établissements publics de santé**

Cet article supprime une contradiction au sein de l'article L. 6146-1 du code de la santé publique, qui régit l'organisation interne des établissements publics de santé en pôles d'activité.

Le système de nomination des chefs de pôle a été modifié par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Cette loi a prévu que, dans les pôles d'activité clinique ou médico-technique, les chefs de pôle sont nommés par le directeur, sur présentation d'une liste élaborée par le président de la commission médicale d'établissement. Elle a en revanche prévu une procédure dérogatoire dans les centres hospitaliers et universitaires (CHU).

Le sixième alinéa de l'article L. 6146-1, issu de la loi du 21 juillet 2009 précitée, prévoit ainsi que, dans les CHU, les 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 ou du président du comité de coordination de l'enseignement médical.

Or un amendement du Gouvernement, adopté par le Sénat au cours de l'examen de la loi, a ajouté un cinquième alinéa qui comprend des dispositions contraires à celles du sixième alinéa. Cet alinéa dispose que, dans les pôles hospitalo-universitaires, les listes sont établies conjointement par le président de la commission médicale d'établissement et le directeur de l'unité de formation et de recherche médicale ou le président du comité de coordination de l'enseignement médical.

Au vu des débats tenus au Sénat<sup>(1)</sup>, il apparaît que cette procédure de confection des listes aurait dû se substituer à la procédure d'avis simple prévue par le texte initial. Le rapporteur, M. Alain Milon, avait ainsi déclaré que, « *en ce qui concerne les CHU, le Gouvernement propose que la liste soit élaborée conjointement par le président de la CME et le directeur de l'unité de formation médicale et de recherche, alors que le texte de la commission prévoyait seulement un avis simple de ce dernier. Mes chers collègues, de telles dispositions confortent*

---

(1) Voir le compte rendu intégral de la séance publique du 18 mai 2009.

*la démarche de la commission visant à introduire davantage de collégialité dans le processus de nomination des chefs de pôle. Par conséquent, nous les approuvons. Certes, la rédaction de la commission nous paraît plus simple et plus claire que le texte quelque peu “alambiqué” du Gouvernement. Pour autant, la commission a émis un avis extrêmement favorable sur cet amendement ».*

Pour mettre fin à cette contradiction, le présent article supprime le cinquième alinéa de l'article L. 6146-1. Les listes seront donc élaborées par le président de la commission médicale d'établissement, après avis du directeur de l'unité de formation et de recherche médicale ou du président du comité de coordination de l'enseignement médical.

\*

\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 110 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 148 **sans modification**.*

#### *Article 149*

(art. L. 111-12, L. 227-1, L. 553-4 et L. 931-18-1 du code de la sécurité sociale)

### **Réévaluation de l'objectif de dépenses de soins de ville – Correction de références**

Le présent article rétablit des dispositions législatives, supprimées en 2009, relatives à la fongibilité de l'objectif de dépenses des soins de ville et procède à plusieurs corrections de références au sein du code de la sécurité sociale.

#### **1. Le rétablissement de la fongibilité de l'objectif de dépenses des soins de ville**

Le 1° de cet article corrige une erreur matérielle commise par le Sénat au cours de l'examen de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Sur proposition de M. Alain Vasselle, le Sénat a supprimé le paragraphe II de l'article L. 227-1 du code de la sécurité sociale. L'objectif était de supprimer les dispositions obsolètes relatives à la conclusion d'un avenant annuel à la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés pour déterminer l'objectif prévisionnel de dépense des soins de ville et en préciser les modalités.

Votre rapporteur avait souligné, en deuxième lecture, que « *la suppression de l'intégralité du paragraphe II de l'article L. 227-1 [a] dépassé l'intention de*

*l'auteur de l'amendement et [est] susceptible de soulever certaines difficultés dans le cadre de la définition des objectifs de gestion de la branche maladie de la sécurité sociale. En effet, outre la signature d'un avenant annuel à la convention d'objectifs, qui n'a jamais été utilisée depuis 2002 et doit donc à juste titre être supprimée, ce II comporte également des indications relatives au contenu de la convention d'objectifs et de gestion de la branche maladie, ainsi que la définition des dépenses de soins de ville.* » Le II prévoyait, en particulier, que l'objectif des dépenses de soins de ville fixé par la convention prenait en compte les évolutions à la suite desquelles des établissements, des services ou des activités sanitaires ou médico-sociaux se trouvaient placés sous un régime juridique ou de financement différent de leur régime précédent. Cet objectif pouvait être corrigé en fin d'année pour prendre en compte ses évolutions.

En conséquence, la présente proposition de loi rétablit les dispositions prévoyant la fongibilité de l'objectif de l'enveloppe des soins de ville. Il réintroduit ainsi la règle selon laquelle l'objectif prévisionnel des dépenses de soins de ville prend en compte les évolutions de régime des acteurs et peut être corrigé en fin d'année.

Dans sa rédaction initiale, cet article rétablissait un paragraphe II au sein de l'article L. 227-1. Il convient toutefois de rappeler que l'objectif de dépenses des soins de ville n'est plus fixé par voie conventionnelle, mais par les lois de financement de la sécurité sociale<sup>(1)</sup>. Les dispositions relatives à cet objectif doivent donc être insérées dans le chapitre relatif aux lois de financement de la sécurité sociale. Le texte adopté par la commission crée, à cette fin, un nouvel article L. 111-12 du code de la sécurité sociale.

## **2. Les corrections de références**

Le 2<sup>o</sup> de l'article 149 de la présente proposition de loi corrige les références aux prestations familiales au sein de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale, qui définit les conditions dans lesquelles certaines prestations familiales peuvent être saisies. Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 553-4 fait référence à l'allocation pour jeune enfant et à l'allocation parentale d'éducation, alors que ces deux prestations ont été supprimées au profit de la prestation d'accueil du jeune enfant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>(2)</sup>. Il est donc proposé de remplacer la référence à ces prestations par une référence à l'allocation de base et au complément de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Le 3<sup>o</sup> du présent article modifie une erreur de référence au sein de l'article L. 931-18-1 du même code, relatif aux procédures collectives affectant des sociétés d'assurance. Cet article, introduit par une ordonnance du 7 juin

---

(1) *La fixation des objectifs et sous-objectifs de dépenses en matière d'assurance maladie par la loi de financement de la sécurité sociale est prévue par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, créé par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*

(2) *La prestation d'accueil du jeune enfant a été créée par la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004.*

2004 <sup>(1)</sup>, permet aux autorités françaises de décider de mesures d'assainissement à l'égard de sociétés d'assurance et mentionne en particulier les mesures visées au troisième alinéa de l'article L. 931-8. Ce dernier article n'existant pas, il convient en réalité de faire référence à l'article L. 931-18, dont le troisième alinéa énumère les mesures d'assainissement possibles, telles que la restriction de la libre circulation des actifs de l'institution ou la suspension temporaire de certaines opérations.

\*  
\* \*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 111 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 310 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement rédactionnel a pour objet d'insérer, de manière logique, les dispositions relatives à l'objectif de dépenses de soins de ville dans le chapitre du code de la sécurité sociale relatif aux lois de financement de la sécurité sociale. Ce sont en effet ces lois qui fixent les objectifs de dépenses.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis, elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 311 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin l'article 149 **modifié**.*

---

(1) Ordonnance n° 2004-504 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/17/CE du 19 mars 2001 concernant l'assainissement et la liquidation des entreprises d'assurance.

CHAPITRE VII  
**Compensation financière**

*Article 150*

**Gage**

Le présent article a pour objet d'assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 231 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 150 **ainsi modifié**.*

*Après l'article 150*

*La Commission adopte l'amendement CL 358 du rapporteur tendant à créer un nouveau chapitre au sein de la proposition de loi, destiné à regrouper les différents articles additionnels habilitant le Gouvernement à adopter ou modifier des dispositions législatives par voie d'ordonnances.*

## CHAPITRE VIII (NOUVEAU)

### **Habilitation du Gouvernement à modifier des dispositions législatives**

*Article 151 (nouveau)*

#### **Habilitation à transposer par ordonnance la directive 2007/36/CE du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées**

Cet article, inséré par la commission des Lois sur proposition du Gouvernement, vise à autoriser ce dernier à prendre par voie d'ordonnance les dispositions législatives nécessaires à la transposition de la directive 2007/36/CE du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, dont le délai de transposition dans la législation nationale est fixé au 3 août 2009.

Cette directive tend à renforcer l'information des actionnaires de sociétés cotées et à faciliter leur participation aux assemblées générales ainsi que l'exercice de leurs droits, en particulier de leur droit de vote. Elle prévoit notamment à cette fin un élargissement des modalités du vote par procuration, en permettant à l'actionnaire de désigner comme mandataire toute personne de son choix.

Si le droit français est déjà conforme au texte communautaire sur de nombreux points, une transposition apparaît nécessaire afin d'opérer des modifications techniques et surtout une mise en conformité s'agissant du vote par procuration.

Selon les éléments d'information transmis par le Gouvernement, l'ordonnance opérant la transposition de la directive devrait s'organiser autour de trois axes principaux :

— définition et encadrement d'un nouveau régime de vote par procuration en assemblée générale, au regard des assouplissements opérés par la directive (article 10) ;

— consécration du droit pour les actionnaires de demander l'inscription de points à l'ordre du jour de l'assemblée générale, non accompagnés de projets de résolution (transposition complète de l'article 6 de la directive) ;

— transposition d’options offertes par la directive (article 9) s’agissant des réponses à apporter aux questions écrites posées par les actionnaires en vue de l’assemblée générale (possibilité pour les sociétés de fournir une réponse globale à plusieurs questions écrites présentant le même contenu et mesure selon laquelle la réponse est réputée avoir été donnée dès lors qu’elle figure sur le site *Internet* de la société dans une rubrique consacrée aux questions-réponses).

Votre rapporteur a fait adopter trois sous-amendements rédactionnels, destinés à harmoniser la rédaction des différents articles d’habilitation composant le présent chapitre.

\*  
\* \*

*La Commission examine l’amendement CL 147 du Gouvernement portant article additionnel après l’article 150 et les sous-amendements CL 295, CL 296 et CL 297 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement autorise le Gouvernement à prendre par voie d’ordonnance les dispositions législatives nécessaires à la transposition de la directive 2007/36/CE qui traite de l’exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, et dont la date limite de transposition dans la législation nationale était fixée au 3 août 2009.

Mon avis est favorable sous réserve de l’adoption de mes trois sous-amendements rédactionnels.

**M. Philippe Vuilque.** Quel rapport cet amendement présente-t-il avec la simplification du droit ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le texte que nous examinons a pour intitulé : « *proposition de loi de simplification et d’amélioration de la qualité du droit* ». Veiller à la mise en conformité du droit français avec le droit européen – et pour cela rattraper si nécessaire le retard pris – c’est travailler à sa qualité. En revanche, je me joins à vous pour déplorer le temps mis pour procéder à cet ajustement.

**Mme Delphine Batho.** Cette directive concerne les droits des actionnaires minoritaires, n’est-ce pas ? Pour quelle raison autoriser le Gouvernement à procéder par ordonnance, en contournant le débat législatif ? Je ne suis pas d’avis de lui décerner, par une telle autorisation, un « bon point » pour ne pas avoir déposé un projet de loi de transposition dans le délai imparti.

*La Commission adopte successivement les sous-amendements CL 295, CL 296 et CL 297 du rapporteur, puis l’amendement CL 147 ainsi sous-amendé.*

*Article 152 (nouveau)*

**Modification par ordonnance du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

Cet article, inséré par la commission des Lois sur proposition du Gouvernement, habilite celui-ci à modifier par ordonnance les dispositions législatives relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les modifications susceptibles d'être apportées par le Gouvernement visent principalement à améliorer, à droit constant, l'architecture du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Gouvernement pourra ainsi inclure des dispositions législatives non codifiées, améliorer le plan du code, assurer la cohérence rédactionnelle des différentes dispositions, harmoniser l'état du droit, assurer le respect des normes supra-législatives, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet.

Outre ces modifications, l'ordonnance pourra également procéder à deux réformes.

D'une part, elle pourra donner compétence en appel à la juridiction de droit commun. Cela suppose notamment d'abroger l'article L. 13-22 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui prévoit l'existence d'une chambre de l'expropriation au sein de la cour d'appel. Cette chambre comprend un président et deux assesseurs choisis par le président de la chambre parmi les juges de l'expropriation appartenant à un tribunal de grande instance. Si ces derniers ne sont pas en nombre suffisant, les assesseurs peuvent être choisis parmi les magistrats de la cour d'appel.

D'autre part, l'ordonnance pourra étendre les dispositions relatives à l'expropriation aux collectivités d'outre-mer relevant d'un régime de spécialité législative et à la Nouvelle-Calédonie, avec d'éventuelles adaptations.

L'ordonnance devra être adoptée dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi et un projet de loi de ratification devra être déposé au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de l'ordonnance.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 149 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 150 et le sous-amendement CL 361 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement regroupe dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique toutes les dispositions qui y sont relatives mais n'y sont pas codifiées. La clarté et l'accessibilité du droit en seront améliorées. J'ai déposé cependant un sous-amendement rédactionnel CL 361.

*La Commission adopte le sous-amendement CL 361, puis l'amendement CL 149 ainsi sous-amendé.*

*Article 153 (nouveau)*

**Habilitation à transposer par ordonnance la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans l'Union Européenne**

Cet article résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement, sous-amendé par votre rapporteur, principalement pour des raisons rédactionnelles.

Il permet au Gouvernement de transposer par ordonnance la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans l'Union Européenne. Pour transposer une directive, les États membres sont liés quant à l'objectif à atteindre et ont seulement le choix des moyens juridiques pour mettre en œuvre les dispositions de la directive dans le délai qu'elle impartit. Dans ces conditions, la procédure de l'habilitation à légiférer par ordonnance semble tout à fait adaptée à la transposition des directives intervenant dans le domaine de la loi.

En outre, la date limite de transposition de la directive étant prévue au 15 mai 2009 il convient de transposer les dispositions de cette directive le plus rapidement possible. C'est d'ailleurs pourquoi, votre rapporteur a souhaité réduire la durée de l'habilitation à douze mois alors que l'amendement initial du Gouvernement fixait cette durée à dix-huit mois.

La directive du 14 mars 2007 vise à établir une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne pour favoriser la protection de l'environnement, c'est-à-dire à créer les conditions pour que les autorités publiques rendent accessibles au public les données géographiques environnementales en leur possession. Elle instaure pour les collectivités publiques l'obligation de mettre en ligne ces données qu'elles possèdent sous format électronique.

Des dispositions législatives sont nécessaires pour transposer la directive, les domaines de compétence des collectivités territoriales étant affectés.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 150 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 150 et du sous-amendement CL 387 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'une demande d'habilitation aux fins de transposer par ordonnance la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une

infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne. Cette directive aurait dû être transposée avant le 15 mars 2009. Pour mettre fin à ce retard inadmissible, la transposition doit être réalisée au plus tôt. Le délai de 18 mois demandé paraissant un peu long, je propose de le limiter à 12 mois.

*La Commission adopte le sous-amendement CL 387, puis l'amendement CL 150 ainsi sous-amendé.*

#### *Article 154 (nouveau)*

#### **Transposition par ordonnance de la directive du 19 novembre 2008 relative aux quotas d'émissions de gaz à effet de serre**

Cet article habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. L'ordonnance pourra également prendre des mesures d'adaptation de la législation liée à cette transposition.

La directive du 19 novembre 2008 précitée a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 13 janvier 2009 et doit être transposée en droit français avant le 2 février 2010. En application de cette directive, à compter de 2012, les activités aériennes seront incluses dans le champ des activités soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE). Les émissions de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) de tous les vols à destination ou au départ d'un aéroport de l'Union européenne<sup>(1)</sup> seront ainsi plafonnées à un niveau équivalent à 97 %, puis 95 % des émissions constatées en 2005.

Chaque État distribuera les quotas correspondant à ce plafond entre les différents exploitants aériens. 85 % des quotas seront distribués à titre gratuit et 15 % répartis aux enchères.

Le non-respect de ses obligations par un exploitant aérien sera sanctionné par une amende administrative de 100 euros par quota manquant. En cas de manquement grave, il pourra faire l'objet d'une interdiction d'exploitation au niveau communautaire.

Pour transposer cette directive en droit français, il convient de modifier les articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement relatifs au SCEQE, pour inclure les activités aériennes. La plupart des modalités d'application sera fixée par voie réglementaire. L'ordonnance devrait, en outre, modifier l'article L. 123-4 du code de l'aviation civile, qui permet de procéder à la saisie conservatoire d'un aéronef lorsque l'exploitant n'a pas acquitté les redevances ou les amendes

---

*(1) Une exception est toutefois prévue pour les vols à vue et les vols réalisés avec un aéronef de masse maximale au décollage inférieure à 5,7 tonnes.*

administratives. Cette possibilité sera étendue aux cas de non-respect des quotas ou d'absence de paiement des amendes administratives liées au SQECE.

L'ordonnance devra être prise dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi et le projet de loi de ratification devra être déposé au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant la publication de l'ordonnance.

\*  
\* \*

*La Commission examine ensuite l'amendement CL 151 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 150 et le sous-amendement CL 362 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement prévoit la transposition par ordonnance de la directive 2008/101/CE qui intègre les activités aériennes dans le calcul des quotas communautaires d'émission de gaz à effet de serre. Cette directive doit être transposée avant février 2010. Mon sous-amendement est rédactionnel.

**Mme Delphine Batho.** Cet amendement n'aurait-il pas pu trouver place dans le projet de loi « Grenelle II » ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Sans doute.

**M. le rapporteur.** Selon un diction de mon terroir, « ce qui est rentré ne craint plus la pluie » (*Rires*).

*La Commission adopte le sous-amendement CL 362, puis l'amendement CL 151 ainsi sous-amendé.*

#### *Article 155 (nouveau)*

#### **Habilitation à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires à l'adaptation du code de l'aviation civile à la réglementation européenne dans le domaine de la sûreté**

Cet article résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement, sous-amendé par votre rapporteur, principalement pour des raisons rédactionnelles.

Il permet au Gouvernement d'adapter par ordonnance le Code de l'aviation civile, afin de mettre en cohérence les dispositions nationales relatives à la sûreté du transport aérien avec le nouveau règlement cadre européen n°300/2008 du 11 mars 2008, dont les dispositions seront applicables le 30 avril 2010, ainsi qu'avec les textes pris pour son application. L'adaptation de ces dispositions est nécessaire afin de ne pas créer d'insécurité juridique lors de l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Elle conduira à une simplification des exigences imposées aux opérateurs, tout en maintenant un haut niveau de sûreté.

Les modifications législatives qui seront ainsi apportées au code de l'aviation civile permettront l'utilisation d'une terminologie et de définitions identiques à celles employées dans la réglementation européenne, de clarifier les exigences relatives aux agréments et habilitations, et de supprimer les disparités de traitement constatées entre les acteurs du fret aérien français et leurs concurrents étrangers.

Par ailleurs, en alignant les obligations relatives à la sûreté résultant de la réglementation française sur celles issues de la nouvelle réglementation européenne, le projet d'ordonnance n'affaiblit en rien les règles en vigueur en matière de sûreté et ne modifie pas les relations existant entre les différents acteurs du transport aérien.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 152 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 150 et le sous-amendement rédactionnel CL 388 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'une demande d'habilitation du Gouvernement à prendre des mesures de nature législative dans le domaine de la sécurité aérienne, et de se mettre en cohérence avec le nouveau règlement européen.

**M. Michel Hunault.** Cette directive, élaborée en réaction à une catastrophe aérienne, prévoyait, je crois, l'élaboration d'un rapport d'évaluation sur la sécurité des compagnies aériennes et sa publication dans chaque État membre. La transposition par voie d'ordonnance nous permettra-t-elle d'en avoir connaissance ?

**M. le rapporteur.** Si c'est une obligation, oui.

*La Commission adopte le sous-amendement CL 388, puis l'amendement CL 152 ainsi sous-amendé.*

## CHAPITRE IX (NOUVEAU)

### Dispositions transitoires

#### *Article 156 (nouveau)*

#### **Entrée en vigueur des articles 121 et 136**

Cet article précise les conditions d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi qui abroge des dispositions pénales et devront être remplacées par des contraventions créées par le pouvoir réglementaire.

Dans son avis, le Conseil d'État a considéré que « *afin d'éviter toute discontinuité dans la répression, de différer l'entrée en vigueur de ces abrogations jusqu'à l'entrée en vigueur des décrets en Conseil d'État reprenant les contraventions prévues par ces dispositions et, au plus tard, un an après la publication de la présente loi* ».

Le **I** précise ainsi que le 5° de l'article 121, qui abroge l'article L. 214-2 du code de la consommation, entrera en vigueur à compter de la publication d'un décret en Conseil d'État reprenant les dispositions qu'il contient (*cf.* article 121).

Le **II** précise ainsi que certaines dispositions de l'article 136 entreront en vigueur à compter de la publication de décrets en Conseil d'État reprenant les sanctions pénales abrogées par ces dispositions et, au plus tard, un an après la publication de la loi. Il s'agit :

— du 6° (abrogation des cinq derniers alinéas de l'article 16 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics) ;

— du 10° (abrogation du dernier alinéa de l'article 18 de la loi du 7 mai 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit aux sociétés coopératives de consommation) ;

— du 11° (abrogation de l'article premier de la loi du 27 juin 1919 portant répression du trafic des billets de théâtre) ;

— du 12° (abrogation de l'article 8 de la loi du 15 décembre 1923 relative à la reconstitution des actes et archives détruits dans les départements par suite des événements de guerre) ;

— du 21° (abrogation de l'article 8 de la loi n° 536 du 15 mai 1942 relative aux appareils utilisés pour le pesage des personnes) ;

— du 24° (abrogation de l'article 24 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération) ;

— du 37° (abrogation des articles L. 48-1 et L. 144 du code de la santé publique).

\*

\* \*

*La Commission est alors saisie de l'amendement CL 359 du rapporteur portant article additionnel après l'article 150.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement détaille les modalités d'entrée en vigueur de certains articles, déjà adoptés, de la proposition de loi.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

#### *Article 157 (nouveau)*

#### **Dispositions transitoires relatives au droit de préemption**

Cet article définit les modalités d'entrée en vigueur de la réforme du droit de préemption prévue à l'article 83 de la proposition de loi.

Le **paragraphe I** prévoit une entrée en vigueur différée, à une date prévue par décret en Conseil d'État et au plus tard six mois après la publication de la loi. Ce délai permettra d'adopter les textes réglementaires d'application.

Par ailleurs, afin d'éviter que les procédures de préemption déjà engagées à la date d'entrée en vigueur de la loi ne changent de régime, il prévoit que les nouvelles dispositions législatives ne s'appliquent qu'aux biens ayant fait l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner déposée à compter de l'entrée en vigueur de la loi. En revanche, lorsque la déclaration d'intention d'aliéner a été déposée avant, l'intégralité de la procédure reste soumise aux anciennes dispositions du code de l'urbanisme.

Le **paragraphe II** assure la continuité de l'exercice du droit de préemption en évitant aux différentes personnes titulaires de droits de préemption de devoir redéfinir leurs périmètres de préemption.

Le 1<sup>o</sup> prévoit que les zones actuellement soumises au droit de préemption urbain dans les zones urbaines ou à urbaniser sont automatiquement soumises au nouveau droit de préemption urbain. Lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a institué le droit de préemption urbain renforcé, les biens concernés seront soumis au droit de préemption. Dans le cas contraire, les biens relevant actuellement du droit de préemption urbain renforcé ne seront pas automatiquement soumis au droit de préemption.

Les 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> prévoient la conversion des zones d'aménagement différé en périmètres de projet d'aménagement.

Les périmètres provisoires existants sont soumis au régime des périmètres provisoires de projet d'aménagement.

Les zones d'aménagement différé existantes sont soumises au régime des périmètres de projet d'aménagement jusqu'à leur terme ou, au maximum, pour une durée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la réforme. À l'expiration de la zone d'aménagement différé, celle-ci peut être renouvelée sous forme de périmètre de projet d'aménagement.

Si la zone d'aménagement différé a été créée à la demande d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale, elle est soumise au régime des périmètres de projet d'aménagement communaux ou intercommunaux. Dans le cas contraire, elle est soumise au régime des périmètres de projet d'aménagement de l'État.

Le 4° prévoit que les personnes morales auxquelles a été délégué un droit de préemption bénéficient automatiquement du nouveau transfert du droit de préemption prévu par l'article L. 213-11. Le titulaire original du droit de préemption n'aura donc pas à prendre une nouvelle décision pour confier le droit de préemption au délégataire.

\*

\* \*

*Puis la Commission examine l'amendement CL 360 du rapporteur portant article additionnel après l'article 150.*

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Aux termes de l'exposé sommaire de cet amendement, les zones d'aménagement différé (ZAD) créées avant la loi deviendront automatiquement des périmètres de projet d'aménagement. Cette transformation ne constitue-t-elle pas une modification substantielle ?

**M. le rapporteur.** Nous avons modifié seulement la durée des ZAD en cours.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*