

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

## Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

- Suite de l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (n° 2765) (M. Richard FERRAND, rapporteur général, MM. Christophe CASTANER, Laurent GRANDGUILLAUME, Denys ROBILIARD, Gilles SAVARY, Alain TOURRET, Stéphane TRAVERT, et Mmes Cécile UNTERMAIER et Clotilde VALTER, rapporteurs thématiques) ..... 2
- Présences en réunion ..... 60

Mardi

9 juin 2015

Séance de 20 heures 45

Compte rendu n° 30

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de  
M. François Brottes,  
Président**



*La Commission poursuit l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (n° 2765) (M. Richard Ferrand, rapporteur général, MM. Christophe Castaner, Laurent Grandguillaume, Denys Robiliard, Gilles Savary, Alain Tourret, Stéphane Travert, et Mmes Cécile Untermaier et Clotilde Valter, rapporteurs thématiques).*

**Article 18 :** *Développement de l'exercice des professions de notaire, d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire et de greffier des tribunaux de commerce en qualité de salarié*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE636 des rapporteurs.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Cet amendement tend à rétablir la règle d'un notaire pour quatre salariés que l'Assemblée nationale avait introduite en première lecture et que le Sénat a ramenée à un pour deux, l'alignant sur celle qui prévaut pour les autres officiers publics ministériels. Il s'agit de compenser la suppression de l'habilitation des clercs en leur laissant le temps, jusqu'en 2020, de trouver une place de notaire salarié ou associé. Après 2020, nous reviendrons au régime de droit commun d'un officier public ministériel pour deux salariés. L'objectif est de permettre aux offices de conserver une certaine taille et d'avoir un maillage sur l'ensemble du territoire.

**M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.** Avis favorable.

**M. Michel Zumkeller.** Mon amendement SPE111 suivant traite du même thème mais propose, plutôt que d'établir une règle de « un pour quatre », de limiter le nombre de salariés en fonction du chiffre d'affaires et de la rentabilité de l'étude. Il est préférable de prendre en compte la réalité économique, même si l'objectif poursuivi est le même.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** J'émettrai néanmoins un avis défavorable à votre amendement, Monsieur Zumkeller, même si votre démarche se révèle intéressante et avait d'ailleurs suscité une réflexion en première lecture. Nous redoutons que l'*affectio societatis* fasse obstacle à la mesure que vous proposez d'un point de vue constitutionnel.

**M. le ministre.** Je n'y serai pas favorable non plus.

*La Commission **adopte** l'amendement SPE636.*

*Puis elle **rejette** l'amendement SPE111 de M. Michel Zumkeller.*

*Elle étudie ensuite les amendements identiques SPE637 des rapporteurs et SPE231 de Mme Catherine Coutelle.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Cet amendement vise à rétablir la demande de rapport au Parlement sur l'évolution du nombre de notaires, d'huissiers de justice, de commissaires-priseurs judiciaires et de greffiers des tribunaux de commerce salariés, et sur celle de la proportion de jeunes et de femmes parmi ces salariés. Cette étude prendrait comme point de départ la promulgation de la présente loi.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La Commission adopte les amendements SPE637 et SPE231.*

*Elle en vient à l'amendement SPE638 des rapporteurs.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Cet amendement propose de supprimer l'alinéa 10 de l'article 18. Nous ne désirons pas remettre en cause le VI nouveau introduit par le Sénat, prévoyant que l'exercice en qualité de salarié des professions de commissaire-priseur judiciaire, de commissaire-priseur de ventes volontaires, de greffier des tribunaux de commerce, d'huissier de justice et d'administrateur ou de mandataire judiciaire ne dispense pas de l'obligation de cotiser au régime d'assurance-vieillesse complémentaire institué par l'article L. 644-1 du code de la sécurité sociale au profit de ces professions. En revanche, nous souhaitons supprimer le VII nouveau qui précise que les cotisations versées par ces professionnels salariés n'ouvrent pas droit à prestations auprès de ce régime complémentaire.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement SPE638.*

*Puis elle est saisie de l'amendement SPE71 de M. Guénaël Huet.*

**M. Philippe Vitel.** Cet amendement vise à créer un nouveau statut mixte qui permettra à chaque notaire salarié de bénéficier de la sécurité offerte par le salariat, tout en pouvant prendre une participation dans la société d'exercice libéral dans laquelle il exerce et percevoir ainsi des dividendes.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** L'idée est intéressante, mais la création d'un régime mixte entre salariat et association au capital pose des difficultés juridiques qui me conduisent à émettre un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

**M. le ministre.** Les signataires de cet amendement devraient, en toute logique, voter l'adoption de l'article 20 *ter* qui satisfait leur proposition. Ledit article prévoit que lorsqu'un office notarial prend la société comme forme juridique d'exercice – une société d'exercice libéral (SEL), par exemple –, le capital social et les droits de vote peuvent être détenus par toute personne exerçant une profession juridique ou judiciaire. Les notaires salariés entrent bien évidemment dans cette catégorie et seront, dès lors, autorisés à prendre une participation dans la SEL dans laquelle ils exercent, comme le propose l'amendement. Celui-ci étant satisfait, je vous demande de le retirer ; à défaut, j'émettrais un avis défavorable à son adoption.

*L'amendement SPE71 est retiré.*

*La Commission adopte l'article 18 modifié.*

**Article 19 :** *Facilitation de l'accès du public aux données du registre national du commerce et des sociétés*

*La Commission aborde l'amendement SPE602 du Gouvernement.*

**M. le ministre.** Cet amendement rétablit l'article 19 voté par l'Assemblée nationale en première lecture en lui apportant des améliorations techniques et rédactionnelles découlant des échanges que nous avons eus avec les professionnels. Notre objectif est de faciliter l'accès du public aux données contenues dans le registre national du commerce et des sociétés (RNCS), et de permettre la réutilisation de ces informations.

Les greffes des tribunaux de commerce sont rémunérés pour la délivrance de ces informations, et nous souhaitons éviter qu'un second paiement ait lieu lors de chaque demande adressée à Infogreffe. Le Gouvernement propose donc un dispositif qui garantit l'interopérabilité et la possibilité de réutilisation des documents du RNCS en encadrant les modalités de leur transmission par les greffiers à l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI). Il prévoit également la mise en place d'une délégation expérimentale de la gestion du RNCS aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion – il faut raccourcir les délais qui pénalisent les sociétés implantées en outre-mer, plusieurs parlementaires ultramarins ayant insisté sur la nécessité de cette amélioration. Il confie également à l'INPI la mission de diffuser gratuitement des données du RNCS retraitées informatiquement à des fins de réutilisation, notamment par les entreprises spécialisées dans la valorisation d'informations économiques. Enfin, les nouveaux tarifs des prestations des greffiers de tribunaux de commerce entreront en vigueur, par souci de cohérence, au même moment que ce nouveau dispositif d'*open data*.

L'amendement définit les modalités – en l'espèce, la gratuité – de mise à disposition du public de ces informations et préserve pour le RNCS la possibilité de continuer à utiliser ces données, de les diffuser gratuitement lui-même et de se faire rémunérer pour leur exploitation si une valeur ajoutée est créée. Lors de nos échanges précédents, la question s'était posée de savoir s'il était possible de supprimer le RNCS et de transférer son activité à l'INPI, mais cette hypothèse avait été écartée du fait des risques d'exécution qui avaient conduit à la signature d'une convention en 2009.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Je suis d'autant plus favorable à l'adoption de cet amendement rétablissant le dispositif voté par l'Assemblée nationale en première lecture que nous avons reçu du Gouvernement l'assurance que ce dispositif ne posait pas de difficultés au regard des exigences de protection des données personnelles et de la pérennité de l'activité des greffiers des tribunaux de commerce. Si un opérateur ne respectait pas la protection des données personnelles, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) le sanctionnerait.

**M. Philippe Houillon.** Le Gouvernement souhaite, là encore, revenir au texte de l'Assemblée nationale, contrairement aux préconisations de l'Autorité de la concurrence qui

voulait conserver la centralisation des informations auprès des greffiers des tribunaux de commerce. On peut s'interroger sur le risque de discontinuité du service, sur l'indemnisation et sur le maintien de l'outil actuel dans les départements d'outre-mer, qui ne bénéficient pas d'un instrument aussi performant qu'en métropole.

**M. Gilles Lurton.** Je partage les propos de Philippe Houillon et ne comprends pas que les greffiers des tribunaux de commerce ne centralisent pas l'ensemble de ces informations. Cela permettrait de mener une réforme de simplification et de modernisation de l'action de l'État, puisqu'un seul opérateur accomplirait une mission unique de service public.

**M. le ministre.** Il n'y a pas de rupture dans la continuité du service puisqu'Infogreffe conserve ces informations, peut continuer de les exploiter et développera l'*open data*. Cette nouvelle rédaction s'avère plus claire que la version initiale et interdit à Infogreffe de monétiser des données qui résultent de la collecte des greffiers, déjà rémunérés pour cette tâche. Nous rendons ainsi impossible la double rémunération. Le service payant ne peut provenir que d'une transformation de la donnée. Cette approche structure d'ailleurs notre conception de la donnée publique.

Les greffiers sont rémunérés pour l'ensemble de leurs missions – la collecte, le retraitement, la réalisation d'actes, les obligations de numérisation et la transmission numérique – et perçoivent même des émoluments à titre privé pour la cession des données *via* le groupement d'intérêt économique (GIE) Infogreffe, soit dans le cadre de leur mission légale par le biais de la vente de *Kbis*, soit à titre privé pour l'information sur les entreprises. La loi ne remet pas en cause le monopole de droit des greffiers, et l'INPI conserve sa mission de collecte d'informations qu'elle détient depuis 1951. Le projet revient sur une partie de la convention de 2009, mais il n'y a rien d'anormal à ce qu'un texte législatif revienne sur une convention. Il conviendrait d'ailleurs de s'interroger sur les augmentations tarifaires des greffiers de commerce en 2008 et sur la convention de 2009, récentes évolutions qui s'avèrent à mes yeux insatisfaisantes pour le bon fonctionnement de cette profession. Nous souhaitons donc rendre plus transparent le système et réguler quelque peu les équilibres économiques, tout en restant vigilants sur la continuité du service public et sur la mise à disposition de données publiques.

*La Commission adopte l'amendement SPE602.*

*L'article 19 est ainsi rédigé.*

**Article 20 :** *Création d'une profession de commissaire de justice, aménagements des voies d'accès aux professions d'administrateur et de mandataires judiciaires ainsi que de greffier des tribunaux de commerce*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE639 des rapporteurs.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Cet amendement tend à rétablir la rédaction du I de l'article 20 issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, en précisant que des conditions d'expérience ou de stage – fixées par voie réglementaire – seront requises pour l'inscription des titulaires du diplôme de *master* en administration et en liquidation d'entreprises sur les listes d'administrateurs et de mandataires judiciaires. Lors de

l'examen du texte en première lecture, nous avons regretté le malthusianisme de cette profession, dont l'une des causes réside dans la difficulté pour les jeunes de décrocher un stage. Je souligne auprès du Gouvernement le souhait des députés de la majorité de diminuer la durée du stage, actuellement fixée à trois ans, afin de ne pas verrouiller le dispositif et de permettre aux jeunes d'accéder à l'exercice de cette profession. Notre pays en a besoin, et je fais confiance à la qualité de l'enseignement universitaire et à la capacité des jeunes à exercer ce métier.

**M. le ministre.** Avis favorable.

**M. Gilles Lurton.** L'amendement supprime la réussite à l'examen d'aptitude.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Non, mais nous assortissons le cursus universitaire d'un stage que nous avons peut-être un peu trop rapidement supprimé. J'espère que le décret fixera, comme pour beaucoup de professions, la durée du stage à un an.

*La Commission adopte l'amendement SPE639.*

*Puis, suivant l'avis défavorable de la rapporteure thématique, elle rejette l'amendement SPE624 de M. Poisson.*

*Puis elle adopte l'article 20 modifié.*

**Article 20 bis :** *Clarification du domaine des activités pouvant être réalisées à titre accessoire par les experts-comptables*

*La Commission étudie l'amendement SPE334 de Mme Colette Capdevielle, qui fait l'objet du sous-amendement SPE680 des rapporteurs.*

**Mme Colette Capdevielle.** Les experts-comptables assurent des tâches de comptabilité, mais également des travaux juridiques, fiscaux et sociaux. Ces activités ne sont autorisées que si elles restent accessoires et sont effectuées à l'occasion d'une mission comptable. Cette dernière condition a cependant été levée, si bien que les experts-comptables peuvent dispenser des prestations juridiques. Cet amendement encadre strictement la possibilité pour les experts-comptables d'exercer un conseil juridique à titre accessoire alors qu'ils ne sont pas des professionnels du droit. La rédaction suggérée rend plus claire l'exclusion des prestations juridiques et propose d'adjoindre celles délivrées en matière fiscale ou sociale, dans la mesure où elles sont principalement d'ordre juridique.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Madame Capdevielle, vous souhaitez revenir à la rédaction arrêtée par la commission spéciale du Sénat. Je propose de sous-amender votre amendement, mais sans revenir à la formulation retenue en séance publique par l'Assemblée nationale et par le Sénat en première lecture. Les avocats ne souhaitent pas que le texte fasse référence à la loi du 31 décembre 1971 portant réforme des professions judiciaires et juridiques pour un dispositif concernant les experts-comptables. Je suggère donc que les experts-comptables puissent « effectuer toutes études ou tous travaux d'ordre statistique, économique, administratif, ainsi que tous travaux et études à caractère administratif ou technique, dans le domaine social et fiscal ».

**Mme Colette Capdevielle.** Pourquoi rajouter ce que mon amendement retire, à savoir les travaux à caractère administratif ou technique ?

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Je souhaite simplement réintroduire ce que le Sénat a enlevé du texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture. Les experts-comptables désirent pouvoir se rendre dans des entreprises dans lesquelles ils n'assurent pas de missions comptables pour y réaliser les bulletins de paie et les déclarations fiscales. Il leur est opposé que le conseil en matière fiscale et sociale relève de la compétence des avocats ; la précision que l'autorisation ne concernerait que les travaux ou études « à caractère administratif ou technique » dans le domaine social et fiscal permettrait d'établir un compromis en écartant la consultation juridique sociale et fiscale, qui est du ressort des avocats.

**Mme Colette Capdevielle.** Vous évitez d'employer le terme de consultation ; je suis d'accord avec cette proposition.

**M. Philippe Houillon.** Le dernier alinéa de l'amendement de Colette Capdevielle est maintenu ; or il vise les consultations et les travaux d'ordre juridique, si bien qu'il restaure la profession de conseil juridique que l'on a supprimée il y a quelques années. Les experts-comptables pouvaient effectuer des travaux en matière juridique ou sociale à l'occasion des opérations comptables. Le texte ainsi rédigé permettra aux clients de confier aux experts-comptables, en plus des opérations comptables, des travaux relevant du domaine de la consultation juridique. On généralise donc la possibilité pour les experts-comptables d'effectuer des consultations en matière juridique.

**Mme Colette Capdevielle.** Le Gouvernement avait souhaité ouvrir aux experts-comptables la possibilité d'établir des bulletins de salaire et des déclarations fiscales. Il s'agit donc bien d'un travail comptable habituel, et l'on permet simplement aux experts-comptables de l'effectuer dans une entreprise qui n'est pas leur cliente.

**M. Philippe Houillon.** Ne me dites pas que la rédaction de l'amendement vise les bulletins de paie, madame Capdevielle ! Ils entrent bien dans la catégorie des travaux d'ordre juridique, fiscal ou social, mais celle-ci englobe bien d'autres tâches.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Le dernier alinéa de l'amendement vise l'entreprise pour laquelle le professionnel est expert-comptable, comme dans le droit actuel, puisque l'ordonnance du 19 septembre 1945 permet aux experts-comptables « *de donner des consultations, d'effectuer toutes études et tous travaux d'ordre statistique, économique, administratif, juridique, social ou fiscal, et d'apporter leur avis devant toute autorité ou organisme public ou privé qui les y autorise, mais sans pouvoir en faire l'objet principal de leur activité et seulement s'il s'agit d'entreprises dans lesquelles ils assurent des missions d'ordre comptable de caractère permanent ou habituel* ». On ouvre uniquement la possibilité pour les experts-comptables de remplir les déclarations fiscales et les bulletins de paie dans des entreprises pour lesquelles ils n'assurent pas de missions comptables.

**M. le président François Brottes.** Lorsque j'ai créé mon entreprise, j'ai demandé à un expert-comptable de m'aider à m'organiser. Je n'ai pas sollicité d'avocat, et il ne me paraît pas dramatique qu'il en soit ainsi.

**M. le ministre.** L'Assemblée nationale a adopté un texte pour procéder à des aménagements que vous venez de bien résumer, monsieur le président. Le Sénat l'a modifié et a souhaité aller plus loin à la suite d'un accord entre le Conseil national des barreaux et les experts-comptables. Le Gouvernement a donné un avis favorable à l'article nouvellement rédigé. Puis les représentants des deux professions ont exprimé des regrets, et la référence à la loi du 31 décembre 1971 portant réforme des professions judiciaires et juridiques a exacerbé les sensibilités vis-à-vis de l'ordonnance du 19 septembre 1945. L'amendement de Mme Capdevielle revient à la rédaction précédente, et j'émet un avis favorable à son adoption sous réserve que le sous-amendement présenté par la rapporteure soit accepté.

Les experts-comptables pourront remplir les fiches de paie, la mission de tiers de confiance fiscal, le contrôle de conformité fiscale du système d'information de l'entreprise, l'attestation à caractère fiscal, le contrôle des règles de facturation ; aucune de ces tâches n'est de nature juridique, et nous souhaitons que les experts-comptables puissent les effectuer. En revanche, le fait que l'on qualifie des missions d'ordre comptable sans les renvoyer à l'article 2 de l'ordonnance de 1945 revient à exclure certains actes. Ainsi, l'exemple que vous avez pris, monsieur le président, n'est plus valable : vous ne pouvez plus demander à un expert-comptable de vous informer sur le statut fiscal de votre entreprise. Je propose donc de remplacer, à l'alinéa 5, les « *missions d'ordre comptable* » par les « *missions prévues à l'article 2 de la présente ordonnance* ». Si vous ne voulez pas renvoyer à l'ordonnance de 1945, l'alternative pourrait consister à rajouter, après « *ils assurent des missions d'ordre comptable* », les termes « *ou d'accompagnement déclaratif et administratif* », ce qui permettrait de rendre l'exemple du président Brottes à nouveau possible.

**M. le président François Brottes.** Il s'avère déjà assez difficile de créer des entreprises dans notre pays pour ne pas multiplier les consultations nécessaires au lancement d'un tel projet. L'expertise comptable permet de disposer d'informations utiles et qualifiées, d'autant qu'elle a vocation à assurer la suite.

**M. Patrick Hetzel.** Il serait opportun de maintenir une référence à l'ordonnance de 1945, afin de prévenir les divergences d'interprétation.

**M. le président François Brottes.** Madame la rapporteure, des deux rédactions proposées par le ministre, laquelle a votre faveur ?

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Je suis favorable au sous-amendement gouvernemental dans la version précisant : « *ils assurent des missions d'ordre comptable ou d'accompagnement déclaratif et administratif* » ; elle est plus claire qu'un simple renvoi à l'ordonnance de 1945.

**M. le président François Brottes.** Il s'agira donc du sous-amendement SPE688 du Gouvernement.

*La Commission adopte successivement les sous-amendements SPE680 et SPE688.*

*Puis elle adopte l'amendement SPE 334 sous-amendé.*

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure thématique, la Commission adopte l'amendement de cohérence SPE337 de Mme Colette Capdevielle.*

*Puis elle adopte l'article 20 bis modifié.*

**Article 20 ter :** *Diversification des formes juridiques possibles pour l'exercice des professions d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire, d'administrateur et de mandataire judiciaires*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements SPE655 du Gouvernement et les amendements identiques SPE143 de M. Patrick Hetzel et SPE376 de Mme Colette Capdevielle.*

**M. le ministre.** Cet amendement a pour objet de rétablir l'article 20 *ter* voté par l'Assemblée nationale en première lecture, afin de permettre le recours à toute forme juridique pour l'exercice d'une profession juridique ou judiciaire, à l'exception des formes qui confèrent le statut de commerçant.

L'amendement précise par ailleurs la composition du capital de ces sociétés, qui devra au moins comprendre un associé professionnel remplissant toutes les conditions requises pour exercer la profession en cause. De même, il précise que toute société doit comprendre au moins un représentant de la profession, qui doit être membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société.

Alors que la rédaction précédente prévoyait que le capital de ces sociétés pouvait être détenu par toute autre profession que celle constituant l'objet social, l'ajout proposé permet donc de remettre l'associé exerçant la profession de la société au centre de la prise de décision, dans un rôle de pivot de la société, cette dernière ne pouvant exister qu'avec la présence de ce professionnel. Plusieurs d'entre vous, ainsi que certains sénateurs, avaient insisté sur ce point, qui se trouve donc explicité.

Ces ajouts visent ainsi à renforcer les synergies entre les professions juridiques et judiciaires, tout en préservant l'indépendance de chacune d'entre elles.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Je suis favorable à l'adoption de l'amendement de rétablissement de l'article 20 *ter* déposé par le Gouvernement. Par rapport au texte que nous avons adopté en première lecture, le Gouvernement apporte des garanties nouvelles. Ainsi, toute société monoprofessionnelle d'huissier de justice, de notaire et de commissaire-priseur devra compter parmi ses associés au moins une personne exerçant la profession en question. Ensuite, le conseil d'administration ou de surveillance d'une telle société devra comprendre au moins un représentant des professionnels en exercice. Enfin, grâce aux renvois à la loi du 31 décembre 1990, qui se trouve par ailleurs modifiée par l'article 22, il est désormais garanti que toute société française ou européenne de professionnels du droit prenant des participations dans une structure monoprofessionnelle de droit français devra être détenue directement ou indirectement par des professionnels du droit. Des sociétés d'avocats britanniques ayant ouvert leur capital à des tiers non professionnels ne pourront donc pas entrer au capital de ces structures.

**M. Philippe Houillon.** Ce texte n'empêche pas que des professionnels du droit en exercice se retrouvent en minorité et soient donc privés du pouvoir de décision au sein de ces structures.

**M. Patrick Hetzel.** Mon amendement répond aux problèmes posés par la rédaction actuelle. Il s'agit de s'assurer que seules sont visées les professions juridiques ou judiciaires légalement établies dans un État membre de l'Union européenne (UE). Notamment, il convient d'éviter que les « *Alternative business structures* » (ABS), autorisées en Angleterre et au Pays de Galles depuis trois ans, puissent effectuer des prestations juridiques et prendre le contrôle de cabinets d'avocats français, alors qu'elles peuvent être détenues par des entités, comme des supermarchés, qui n'évoluent pas dans le domaine du droit. Le conseil consultatif des barreaux européens a d'ailleurs rendu un avis dans lequel il qualifie d'essentiel le maintien de l'indépendance des cabinets. Or la rédaction du Gouvernement ne garantit pas cette indépendance, d'où le dépôt de mon amendement.

**M. le rapporteur général.** Les renvois à la loi du 31 décembre 1990 garantissent que toute société française ou européenne prenant une participation dans une structure monoprofessionnelle évoluant dans le domaine du droit français doit être détenue par des professionnels du droit. Ce que vous ne souhaitez pas, monsieur Hetzel, nous ne le souhaitons pas non plus ! Le texte amendé par le Gouvernement est de nature à dissiper toutes vos craintes.

**M. le ministre.** Je souhaite apporter des éléments de clarification en réponse à la préoccupation légitime que vous avez exprimée, monsieur Hetzel. Dans sa nouvelle rédaction, l'article 20 *ter* renvoie explicitement aux dispositions de l'article 22 tel que le Gouvernement vous proposera de le rétablir tout à l'heure. Celui-ci impose aux sociétés européennes, tant aux filiales qu'aux sociétés mères, de respecter les exigences de la réglementation française, en particulier le fait que le capital et les droits de vote soient détenus par les seuls professionnels, sans possibilité d'associer des tiers investisseurs. Il s'ensuit qu'une société constituée sous forme d'« *alternative business structure* » ou un cabinet d'avocat international qui aurait ouvert son capital à des fonds de pension ou à des investisseurs qui n'ont rien à voir avec la profession d'avocat ne pourra, compte tenu de sa structure juridique même, ni s'établir en France ni prendre une participation dans une société française. Seuls les professionnels concernés le pourront. Par la nouvelle rédaction de l'article 22, nous sécurisons le dispositif en vigueur.

D'autre part, la loi du 31 décembre 1971 s'applique aux sociétés européennes établies à l'étranger qui interviennent sur le territoire national sous forme de succursale. Imposer des obligations supplémentaires à ces sociétés alors même que les nationaux n'y seraient pas tenus, ainsi que vous le proposez par votre amendement, conduirait à créer un système discriminatoire qui ne serait pas conforme au droit européen.

Pour toutes ces raisons, je donne un avis défavorable à l'amendement SPE143.

**M. Patrick Hetzel.** Je vous remercie pour ces précisions, monsieur le ministre. Cependant, l'article 20 *quater* tel que vous proposez de le rétablir soulève un autre problème, dont nous avons déjà débattu : vous maintenez la possibilité pour les huissiers de justice ou les commissaires-priseurs judiciaires d'exercer certaines fonctions des mandataires judiciaires, conformément à l'intention que vous aviez exprimée en séance publique. Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce point ?

**M. le président François Brottes.** Nous aborderons cette question lorsque nous traiterons de l'article 20 *quater*.

*La Commission adopte l'amendement SPE655.*

*L'article 20 ter est ainsi rétabli.*

*En conséquence, les amendements SPE143 et SPE376 tombent.*

**Article 20 quater :** *Habilitation en vue de permettre la désignation d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires pour exercer, à titre habituel, certaines fonctions de mandataire judiciaire*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE479 du Gouvernement.*

**M. le ministre.** Cet amendement vise à rétablir l'article 20 *quater* introduit en première lecture par l'Assemblée nationale. Celui-ci habilite le Gouvernement à adopter par voie d'ordonnance des mesures permettant aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires, et à eux seuls, de réaliser des petites liquidations judiciaires. L'habilitation est précisément encadrée : elle ne porte que sur les procédures concernant des débiteurs qui n'emploient aucun salarié et réalisent un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur ou égal à 100 000 euros. L'objectif est d'améliorer le traitement des petites liquidations, qui représentant un volume de procédures important. Actuellement, l'intervention de professionnels qui ne sont pas mandataires judiciaires n'est possible que de façon ponctuelle, ce qui nous est apparu comme insuffisant.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Avis favorable. Nous constatons que les mandataires judiciaires sont en nombre insuffisant dans certains territoires. Quant à la question des éventuels conflits d'intérêts, que l'on sent sous-jacente, elle pourra être réglée facilement : il appartiendra au président du tribunal de commerce de désigner un huissier de justice ou un commissaire-priseur judiciaire qui n'aura eu, au préalable, aucune relation professionnelle avec les créanciers.

**M. le président François Brottes.** Cela répond-il à vos interrogations, monsieur Hetzel ?

**M. Patrick Hetzel.** En partie seulement. Un lobby d'huissiers de justice demande que cette possibilité soit ouverte. Cependant, elle risque de fragiliser la profession de mandataire judiciaire. Elle ne concernera certes que les « petits » dossiers, mais ceux-ci sont nombreux. En quoi un dossier faiblement rentable pour un mandataire judiciaire le serait davantage pour un huissier de justice ? Surtout, les mandataires judiciaires jouent un rôle essentiel dans la vie économique. Cette mesure n'est-elle pas contradictoire avec la volonté d'améliorer la situation économique, que vous avez constamment affichée comme l'une des lignes directrices de votre projet de loi, monsieur le ministre ?

**M. Philippe Houillon.** Vous en revenez à cette idée, monsieur le ministre : permettre la désignation d'huissiers de justice ou de commissaires-priseurs judiciaires à la place de mandataires judiciaires. On pourrait éventuellement le comprendre pour les procédures de rétablissement professionnel, mais c'est plus surprenant pour celles de liquidation judiciaire, même s'il ne s'agit que de celles où le débiteur n'emploie aucun salarié et réalise moins de 100 000 euros de chiffre d'affaires. Car liquider une entreprise, même petite, c'est un métier particulier. Quel est l'objectif recherché ? Un huissier ou un commissaire-priseur judiciaire

serait-il plus compétent ? *A priori*, il ne connaît pas le métier. Serait-il moins cher ? Pour quelle raison ?

D'autre part, contrairement à ce que vous indiquez, madame la rapporteure, il y a actuellement suffisamment de mandataires judiciaires pour l'ensemble des tribunaux de commerce.

**M. Gilles Lurton.** Ainsi que nous l'avons relevé en première lecture, le mandataire judiciaire assume parfois une fonction qui va bien au-delà de son simple travail auprès de l'entreprise dans le cadre de la procédure de liquidation judiciaire. Par ailleurs, si nous manquons de mandataires judiciaires, c'est parce que le Gouvernement n'a pas ouvert de concours, ainsi que je l'ai répété à plusieurs reprises. S'il l'avait fait, il y aurait eu des candidats, j'en suis persuadé.

**M. Denys Robiliard.** Je suis assez d'accord avec ce que viennent de dire nos collègues de l'opposition : il existe une très grande différence entre la profession d'huissier de justice et celle de mandataire judiciaire. Ce dernier doit réaliser, souvent dans des délais extrêmement brefs, des opérations juridiques qui peuvent être complexes, par exemple décider de la poursuite de certains contrats ou analyser des déclarations de créance.

D'autre part, il existe un risque évident de conflit d'intérêts, qui devrait nous inciter à ne pas étendre ainsi le champ d'activité des huissiers de justice. Par vocation, ceux-ci représentent des créanciers et agissent à leur demande. À ce titre, ils déclarent des créances aux mandataires judiciaires, dont ils sont les partenaires, mais sans être placés du même côté qu'eux. Comment fera un huissier s'il est désigné dans une procédure de rétablissement professionnel ou de liquidation judiciaire qui implique des créanciers qu'il a déjà comme clients ? Devra-t-il s'adresser des déclarations de créance à lui-même ? Je ne comprends pas la logique de la mesure proposée.

**M. le président François Brottes.** Nous avons eu ce débat en première lecture.

**M. le ministre.** Je précise à nouveau que les procédures concernées sont précisément définies : il s'agit de celles qui impliquent un débiteur n'employant aucun salarié et réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur ou égal à 100 000 euros. Les situations complexes, notamment celles qui soulèvent des questions de droit du travail, sont donc exclues.

De plus, lorsqu'ils sont inscrits sur la liste pertinente du tribunal de commerce, les huissiers de justice ont déjà le droit de procéder à des inventaires ou à des ventes aux enchères. Dans les faits, ils réalisent déjà des opérations de ce type. Par cet amendement, nous ouvrons plus largement cette possibilité. Sur le territoire national, on compte aujourd'hui un peu plus de 300 mandataires judiciaires pour environ 4 000 huissiers – je suis d'accord avec vous, monsieur Lurton : les mandataires judiciaires ne sont pas responsables de cette situation. Dès lors, dans les zones où ils font le plus défaut, il nous paraît bienvenu qu'ils se concentrent sur les tâches les plus sophistiquées qui correspondent à leur savoir-faire, et que les missions où leur valeur ajoutée est plus faible puissent être confiées, dans un cadre régulé, à des huissiers de justice qui sont déjà compétents en la matière.

Quant au risque de conflit d'intérêts, il existe déjà de la même façon actuellement pour tout mandataire judiciaire. Il sera de la responsabilité du juge de désigner un huissier de

justice qui n'a pas eu à connaître de l'affaire en cause ou, au contraire, d'écarter un huissier qui pourrait avoir un conflit d'intérêts. Nous avons déjà eu ce débat en première lecture.

**M. Patrick Hetzel.** C'est bien là le cœur du débat. En l'état actuel du droit, le juge peut d'ores et déjà désigner un huissier de justice pour réaliser certaines opérations si aucun mandataire judiciaire n'est disponible. Cependant, avec la rédaction que vous proposez, même si vous excluez les procédures qui soulèvent des questions de droit du travail, vous introduisez une forme d'automatisme. Or, si l'on veut éviter de fragiliser la profession de mandataire judiciaire, il ne faut pas aller jusque-là.

**Mme Colette Capdevielle.** Le texte que vous proposez ne précise pas si le juge peut désigner un huissier de justice en dehors du ressort du tribunal. En outre, il ne prévoit rien à propos des conflits d'intérêts. Dans certaines zones, on manque non seulement de mandataires judiciaires, mais aussi d'huissiers. Que se passera-t-il si le juge désigne un huissier qui poursuit déjà l'entreprise concernée à la demande d'une union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ? Quelle procédure passera en premier ? La liquidation judiciaire ou l'exécution de la contrainte au profit de l'URSSAF ? Il conviendrait d'améliorer la rédaction de l'amendement d'ici à la séance publique.

**M. le président François Brottes.** Je partage votre point de vue, madame Capdevielle : il est indispensable de clarifier ce point.

**M. le ministre.** L'huissier et le mandataire judiciaire sont toujours du même côté : ils représentent, l'un comme l'autre, des créanciers. Le conflit d'intérêts est bien sûr possible, mais le système est régulé par la déontologie propre aux officiers publics ministériels. Dans la situation que vous évoquez, madame Capdevielle, il est évident que l'huissier doit se déporter. À défaut, il commettrait une faute déontologique, passible de sanction de la part de son ordre professionnel. Faut-il donc réécrire dans le présent projet de loi toutes les règles de déontologie qui s'appliquent à ces professions ? D'autre part, le risque de conflit d'intérêts est supérieur aujourd'hui pour les mandataires judiciaires du fait de leur faible nombre : dans certaines zones, le tribunal de commerce ne peut faire appel qu'à un ou deux mandataires.

**M. Philippe Houillon.** Nous avons déjà présenté nos arguments sans convaincre. Vous avez raison, monsieur le ministre : les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires procèdent déjà à des ventes aux enchères. Cependant, une liquidation judiciaire ne se résume pas à cela. De plus, le fait qu'une procédure concerne un débiteur n'employant aucun salarié et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 euros n'implique pas *ipso facto* qu'il n'y ait pas de difficultés à régler.

Quant à la déontologie, personne n'a dit que les officiers publics ministériels en étaient dépourvus ! Il est évident qu'un huissier de justice se déportera s'il y a un conflit d'intérêts, conformément aux règles de sa profession. Toutefois, il ne verra pas nécessairement le conflit d'intérêts dès qu'il sera désigné par le tribunal de commerce : il est tout à fait possible qu'il ne se rende compte qu'il poursuit déjà l'entreprise au nom d'un de ses créanciers que lors de la vérification des créances.

Enfin, vous affirmez que l'huissier et le mandataire judiciaire représentent, l'un comme l'autre, des créanciers. Or c'est à la fois vrai et faux : le mandataire judiciaire défend non seulement les intérêts des créanciers, mais aussi ceux de l'entreprise ; il réalise les actifs de l'entreprise et distribue ensuite le produit entre les créanciers. Encore une fois, l'huissier et

le mandataire judiciaire n'exercent pas le même métier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les deux professions avaient été séparées à l'époque des syndics de faillite.

Quoi qu'il en soit, nous verrons bien à l'usage. Nous verrons notamment l'évaluation qui sera faite de cette mesure à laquelle vous semblez absolument tenir dans le cadre du rapport que vous devrez présenter au Parlement dans deux ans.

**M. Denys Robiliard.** L'huissier de justice et le mandataire judiciaire ne sont pas du tout dans la même position : le premier est mandaté par les créanciers pour représenter leurs intérêts, alors que le second est désigné par un tribunal. Les créanciers n'ont d'ailleurs pas d'autre choix que de déclarer leurs créances au mandataire désigné, lequel doit les traiter à égalité.

D'autre part, les débiteurs en liquidation judiciaire ont généralement déjà connu des difficultés financières qui les ont amenés à rencontrer des huissiers de justice. Les conflits d'intérêts risquent donc d'être assez fréquents.

Enfin, les liquidations judiciaires requièrent une technicité particulière – je constate d'ailleurs souvent avec regret que les actifs sont réalisés à vil prix ou que, faute de temps, on ne recherche pas suffisamment les possibilités de sanction personnelle ou les éventuelles anomalies survenues au cours de la période dite suspecte. Or les huissiers de justice maîtrisent sans doute moins bien le droit des procédures collectives que les mandataires judiciaires, ce qui ne remet en cause ni leur valeur professionnelle ni leur déontologie. Les deux métiers sont distincts, et nous n'avons pas intérêt à les confondre.

*La Commission **adopte** l'amendement SPE479.*

*L'article 20 quater est **ainsi rétabli**.*

**Article 21 : Habilitation à moderniser les conditions d'exercice des professions du droit et du chiffre**

*La Commission examine l'amendement SPE68 de M. Guénhaël Huet.*

**M. Patrick Hetzel.** L'article 21 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi notamment pour faciliter la création de sociétés ayant pour objet l'exercice en commun de plusieurs professions juridiques et judiciaires, en préservant les principes déontologiques applicables à chaque profession. En dépit des modifications qui ont été apportées par rapport à la rédaction initiale, nous proposons à nouveau de le supprimer.

**M. le ministre.** Avis défavorable.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure thématique, la Commission **rejette** l'amendement SPE68.*

*Elle en vient aux amendements identiques SPE69 de M. Guénaël Huet et SPE357 de Mme Colette Capdevielle.*

**M. Philippe Vitel.** L'amendement SPE69 tend à supprimer l'alinéa 3, qui habilite le Gouvernement à simplifier et clarifier l'intervention des professionnels de l'expertise comptable en matière administrative, économique, fiscale et sociale auprès des entreprises ou des particuliers.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Avis défavorable à ces deux amendements.

**M. le ministre.** Même avis.

*La Commission rejette les amendements SPE69 e SPE357.*

*Puis elle est saisie de l'amendement SPE70 de M. Guénaël Huet.*

**M. Patrick Hetzel.** Il s'agit d'un amendement de repli par rapport à l'amendement de suppression SPE68.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure thématique, la Commission rejette l'amendement SPE70.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques SPE144 de M. Patrick Hetzel et SPE382 de Mme Colette Capdevielle.*

**M. Patrick Hetzel.** Le SPE144 est à nouveau un amendement de repli par rapport à l'amendement SPE68.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure thématique, la Commission rejette les amendements SPE144 et SPE382.*

*Puis elle se penche sur l'amendement SPE236 de Mme Françoise Dumas.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Cet amendement sera satisfait par le SPE641, aux termes duquel le capital et les droits de vote devront être détenus « directement ou indirectement » par les personnes exerçant l'une des professions exercées en commun au sein de la société.

**M. le ministre.** Même avis. J'invite les auteurs de l'amendement à le retirer.

*L'amendement SPE236 est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement SPE640 des rapporteurs.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Cet amendement vise à modifier le périmètre des professions susceptibles de recourir à des structures permettant l'interprofessionnalité d'exercice en y incluant les conseils en propriété industrielle, conformément au choix fait par le Sénat, mais aussi les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les administrateurs et mandataires judiciaires et les experts-comptables, conformément au souhait exprimé par l'Assemblée nationale en première lecture.

**M. le ministre.** Avis favorable.

**Mme Véronique Louwagie.** Madame la rapporteure, pourquoi inclure les experts-comptables et non les commissaires aux comptes, alors qu'ils forment une seule et même profession ? Cette exclusion est quelquefois présentée comme nécessaire pour respecter les règles de déontologie ou les incompatibilités professionnelles qui s'imposent à l'exercice du commissariat aux comptes. Actuellement, les experts-comptables et les commissaires aux comptes exercent leur profession soit à l'intérieur d'une même structure soit au sein de plusieurs entités. Or le risque de conflit d'intérêts est le même dans les deux cas. De plus, beaucoup d'efforts ont été faits : depuis douze ans, nous n'avons constaté aucun conflit d'intérêts avéré en France.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Nous n'avons pas ajouté les commissaires aux comptes en raison du risque de conflits d'intérêts. Les experts-comptables qui feront partie d'une société pluriprofessionnelle pourront exercer une activité de commissaire aux comptes à l'extérieur de celle-ci.

**Mme Véronique Louwagie.** Les experts-comptables exercent l'activité de commissaire aux comptes et inversement. Selon moi, les risques de conflit d'intérêts seront bien moindres si les professionnels exercent les deux activités au sein d'une même entité, où les règles, les procédures et les cahiers des charges sont bien établis, que si les experts-comptables faisant partie d'une société pluriprofessionnelle exercent des mandats de commissaire aux comptes dans une structure annexe. En outre, vous créez une division de la profession qui n'existait pas jusqu'à ce jour : il s'agit d'une même profession qui exerce deux activités. Ce précédent me paraît très gênant.

**M. le ministre.** Nous avons eu ce débat en première lecture. L'équilibre qui a été trouvé est le suivant : les professionnels exerceront leur activité d'expert-comptable dans le cadre de la société pluriprofessionnelle, mais, afin d'éviter toute confusion, ils devront exercer les mandats qui peuvent leur être confiés en tant que commissaire aux comptes au sein d'une structure autre et devront le cas échéant se déporter en application des règles de déontologie. Selon l'interprétation de mes services, la huitième directive européenne « droit des sociétés » relative au contrôle des comptes nous contraint à une telle séparation. Néanmoins, cela n'obligera pas les sociétés préexistantes d'experts-comptables et de commissaires aux comptes à se dissoudre avant d'intégrer une société pluriprofessionnelle : il suffira que les mandats de commissaire aux comptes soient exercés en dehors de celle-ci. Je tiens à le préciser car il s'agissait d'un point sensible pour la profession.

*La Commission adopte l'amendement. SPE640.*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE264 de Mme Michèle Bonneton.*

**Mme Michèle Bonneton.** Nous proposons de supprimer la possibilité de créer des sociétés rassemblant plusieurs professions juridiques et judiciaires, notamment celles d'avocat et d'expert-comptable, car celui qui conseille une entreprise n'a pas les mêmes intérêts que celui qui la contrôle. Nous avons longuement discuté de ces risques de conflit d'intérêts en première lecture, mais sans parvenir à une solution satisfaisante. D'autre part, il est prévu que les règles relatives à ces sociétés soient précisées par ordonnance, ce qui n'est guère de nature à nous rassurer.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Avis défavorable.

**M. le ministre.** Même avis.

**Mme Michèle Bonneton.** Ces dispositions posent un vrai problème en matière de conflit d'intérêts. Dans beaucoup de pays européens, les différentes professions sont bien séparées et ne peuvent pas être réunies au sein d'une même société.

**M. le ministre.** En Allemagne, les experts-comptables peuvent aussi être avocats. En supprimant la faculté de créer ces sociétés pluriprofessionnelles d'exercice, nous nous priverions de la possibilité d'associer toutes les compétences au sein d'un même cabinet. Compte tenu des préoccupations qui ont été exprimées, nous avons restreint les conditions d'ouverture capitalistique de ces sociétés et prévu explicitement que les principes déontologiques applicables à chaque profession seraient maintenus. Ces précisions devraient être de nature à vous rassurer et vous inciter à retirer votre amendement, madame Bonneton.

*La Commission rejette l'amendement SPE264.*

*Puis elle examine l'amendement SPE641 des rapporteurs.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Il s'agit d'apporter des garanties supplémentaires en ce qui concerne les sociétés permettant l'interprofessionnalité d'exercice, en précisant, d'une part, que « *la totalité du capital et des droits de votes est détenue directement ou indirectement par des personnes exerçant l'une des professions exercées en commun* » et, d'autre part, que ces sociétés « *ne peuvent exercer une profession que si l'un de leurs associés remplit les conditions requises pour exercer ladite profession* ».

**M. le ministre.** Avis favorable. Ces précisions sont importantes : la totalité du capital sera détenu par les professionnels concernés, et il faudra au moins un associé par profession, conformément au souhait exprimé par plusieurs d'entre vous. En outre, l'amendement SPE644 rectifié que vous examinerez tout à l'heure prévoit que chaque profession soit représentée au conseil d'administration de la société.

*La Commission adopte l'amendement SPE641.*

*Elle en vient à l'amendement SPE351 de Mme Colette Capdevielle.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Cet amendement aurait pour effet de supprimer la plupart des garanties dont les rapporteurs, les sénateurs et le Gouvernement ont souhaité assortir le dispositif. Avis défavorable.

*L'amendement SPE351 est retiré.*

*La Commission est saisie des amendements identiques SPE642 des rapporteurs et SPE429 de Mme Françoise Dumas.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Mon amendement vise à supprimer l'alinéa 7 au profit d'une nouvelle rédaction que je proposerai pour l'alinéa 9.

**M. le ministre.** Avis favorable à ces deux amendements, la disposition supprimée étant reprise par l'amendement SPE643.

*La Commission adopte les amendements SPE642 et SPE429.*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE430 de Mme Françoise Dumas.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Avis défavorable.

**M. le ministre.** Je suggère le retrait de l'amendement : l'amendement 644 rectifié qui sera défendu tout à l'heure devrait être de nature à rassurer leurs auteurs.

*L'amendement SPE430 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement SPE643 des rapporteurs.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Nous cherchons à satisfaire le souci qui a présidé à l'adoption, par le Sénat, des amendements dont sont issus les alinéas 7 et 9, et à clarifier la rédaction de ces derniers.

**M. le ministre.** Favorable.

*La Commission adopte l'amendement SPE643.*

*Elle en vient à l'amendement SPE644 rectifié des rapporteurs.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Dans le même esprit, il s'agit d'assurer « une représentation d'au moins un représentant, en exercice au sein de la société, de chaque profession exercée par la société au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société ».

**M. le président François Brottes.** Le terme « en exercice » a toute son importance !

**M. le ministre.** Favorable.

*La Commission adopte l'amendement SPE644 rectifié.*

*Puis elle adopte l'article 21 modifié.*

**Article 21 bis (nouveau)**

*La Commission adopte l'article 21 bis sans modification.*

## **Chapitre IV**

### **Dispositions relatives au capital des sociétés**

**Article 22 :** *Habilitation à simplifier les conditions de création et de constitution des sociétés d'exercice libéral et des sociétés de participations financières de professions libérales*

*La Commission étudie, en discussion commune, l'amendement SPE656 du Gouvernement et les amendements identiques SPE145 de M. Patrick Hetzel et SPE388 de Mme Colette Capdevielle, tendant tous trois à rétablir l'article.*

**M. le ministre.** Cet amendement vise à rétablir l'article 22 qui modernise les conditions de création et de constitution des sociétés d'exercice libéral (SEL) et des sociétés de participation financière de profession libérale (SPFPL). Il précise cependant la règle visant à assurer le respect des exigences nationales de détention du capital et des droits de vote par les sociétés de l'Union européenne qui interviennent directement ou par l'intermédiaire de sociétés filles.

Ainsi, toute société européenne – mère ou fille – s'établissant sur le territoire sous forme d'établissement secondaire ou prenant des participations dans une société française devra respecter l'ensemble des exigences nationales, sans possibilité de contournement. Ces garanties supplémentaires – à relier à l'article 20 *ter* et aux questions soulevées par M. Hetzel – sont le fruit de nos débats.

L'amendement précise également la composition du capital des sociétés exerçant une profession juridique et judiciaire, qui devront comprendre, parmi leurs associés, au moins une personne remplissant toutes les conditions requises pour exercer la profession constituant l'objet social de la société. Cette mesure complète les dispositions précédemment adoptées dans le cadre d'un amendement présenté par Mme la rapporteure.

Enfin, l'amendement indique que le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de la société doit comprendre un ou plusieurs représentants de la profession constituant l'objet social de la société, qui exercent cette profession au sein de la société.

Ces ajouts permettent de préserver pleinement l'indépendance de chaque profession tout en renforçant les synergies entre professions juridiques et judiciaires. Ainsi, l'article garde son objectif initial, mais apporte les garanties qui répondent aux questions soulevées sur tous les bancs. Il permet en particulier d'éviter des prises de contrôle des sociétés par des cabinets européens – notamment anglo-saxons –, par le truchement d'une société mère ou fille.

**M. le président François Brottes.** Ce n'est donc pas un simple rétablissement !

**M. le rapporteur général.** Avis favorable, car ces avancées correspondent parfaitement aux assurances que Cécile Untermaier souhaitait obtenir du Gouvernement et dissipent toutes les craintes qui se sont exprimées.

**M. Philippe Houillon.** Les décrets pourront-ils aménager des dérogations, et le cas échéant, dans quel domaine ?

**M. Patrick Hetzel.** Un point reste en suspens : la question de la direction générale, de l'administration et du contrôle des SEL, que j'aborde dans mon amendement. Celui du Gouvernement ne semble pas donner de garanties dans ce domaine, ces fonctions pouvant être exercées par des personnes autres que les associés de ces sociétés. Confirmez-vous cette interprétation ? Ou bien, au contraire, pouvez-vous nous rassurer en garantissant le fait que la direction générale, l'administration et le contrôle des SEL seraient bien confiés à des associés directs ? Ce point est important pour la déontologie de ces activités libérales.

**M. le ministre.** Les associés comme les membres du conseil d'administration sont des représentants de ces professions, mais ce n'est pas forcément le cas du directeur général choisi par les professionnels pour gérer la structure commune. C'est un choix que font aujourd'hui les membres de nombreuses sociétés libérales ; ainsi, les médecins réunis dans une SEL – dont tous les associés et membres du conseil d'administration exercent cette profession – peuvent décider de nommer un gestionnaire comme directeur général. Nous leur laissons cette liberté.

Monsieur Houillon, vous faisiez sans doute référence aux dérogations au B du I de l'article 5. Puisqu'il s'agit de modifier la rédaction de la loi du 31 décembre 1990, ces dérogations viennent couvrir celles qui sont actuellement traitées aux articles 5-1 et 6 de ladite loi, afin que le texte en reprenne l'intégralité. Comme pour les professions médicales, la réécriture de la loi de 1990 exige de revoir les dérogations qui y sont prévues pour éviter que celles-ci – ainsi que les décrets attachés aux articles 5-1 et 6 – ne tombent.

*La Commission adopte l'amendement SPE656.*

*En conséquence, les amendements SPE145 et SPE388 tombent et l'article 22 est ainsi rétabli.*

**Article 22 ter :** *Services privés de recrutement et de placement de gens de mer*

*La Commission est saisie des amendements identiques SPE233 de Mme Annick Le Loch et SPE389 de Mme Sylviane Alaux, tendant à supprimer l'article.*

*L'amendement SPE233 est retiré.*

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Avis défavorable. L'article 22 *ter* que notre assemblée a voté en première lecture et que le Sénat a maintenu vise à compléter et à améliorer certaines dispositions du code des transports relatives à l'emploi des gens de mer. Il précise la portée de l'obligation de garantie financière exigée en matière de rapatriement des gens de mer, modifie certaines procédures applicables au service privé de recrutement et de placement de ces professionnels et supprime l'agrément des entreprises de travail maritime tout en maintenant l'obligation d'inscription au registre national des services privés de recrutement et de placement des gens de mer. L'article étend également la possibilité de recourir aux entreprises de travail maritime pour l'emploi de gens de mer à bord des navires de plaisance et précise les modalités et le contenu du contrat de mise à disposition de ces professionnels par les entreprises de travail maritime. Il précise enfin la nature du contrat de mission entre le salarié relevant des gens de mer et l'entreprise du travail temporaire. Toutes ces mesures sont de nature à conforter les règles juridiques qui encadrent l'emploi des gens de mer, au profit de ces derniers.

**M. le ministre.** Même avis.

**M. Gilles Lurton.** Je regrette votre position. J'étais favorable à la suppression de l'article 22 *ter*, car il aura pour conséquence de détruire encore plus d'emplois de marins français au profit de marins étrangers.

**M. le président François Brottes.** Pourquoi ?

**M. Gilles Lurton.** Les modifications introduites par le Sénat à cet article nuiront au recrutement de marins français dans les compagnies maritimes françaises.

**M. le ministre.** Nous n'avons manifestement pas la même interprétation du texte. L'article 22 *ter* vient clarifier des dispositions du code des transports, en application de la convention du travail maritime adoptée par l'Organisation internationale du travail (OIT) le 23 février 2006, qui garantit les droits fondamentaux des gens de mer. Les entreprises de travail maritime – ou sociétés de « *manning* » – respectent cette convention, et la pratique est largement répandue dans le transport maritime international. La France l'a limitée et encadrée, et continuera de le faire en cohérence avec sa politique d'ensemble. En vertu de l'article L. 5546-1-6 du code des transports, ces entreprises ont d'ores et déjà le droit d'exercer sur le territoire national et ne peuvent employer des gens de mer que dans les cas autorisés par la loi. L'article 22 *ter* ne peut avoir pour effet une quelconque expérimentation en matière de droit du travail ; au contraire, en introduisant des sanctions administratives en complément des sanctions pénales, il s'inscrit dans l'objectif d'un meilleur contrôle de l'activité. Loin de généraliser cette modalité d'emploi, il l'étend uniquement au secteur de la plaisance. En précisant le cadre légal dans lequel opèrent les entreprises de travail maritime et autres services privés de recrutement et de placement des gens de mer, la proposition du Gouvernement contribue à la défense et au développement d'emploi de ces derniers sur notre territoire. Notons que les gens de mer qui travailleront *via* les entreprises de travail maritime sur les navires de plaisance le feront aux conditions sociales du pavillon français premier

registre. Voilà les objectifs de cet article ; mais si des malentendus subsistent, je suis prêt à améliorer le texte !

**M. le président François Brottes.** Monsieur Lurton, contrairement au premier registre, le registre international français (RIF) que vous nous aviez proposé lorsque vous étiez majoritaires a bien posé quelques problèmes de recrutement en France !

**M. Gilles Lurton.** Nous en sommes au dixième anniversaire du RIF, et je viens justement d'interroger le ministre des transports et de la mer sur le bilan du dispositif.

*La Commission rejette l'amendement SPE389.*

*Elle aborde l'amendement SPE239 de Mme Corinne Erhel.*

**Mme Corinne Erhel.** L'alinéa 64 de cet article modifie les procédures applicables au service privé de placement des gens de mer. La mesure a suscité nombre d'interrogations et de réactions, et l'amendement que je propose a pour objectif de maintenir un encadrement rigoureux des entreprises de placement et de recrutement. Je souhaite ainsi que l'on s'en tienne à la notion d'entreprise de travail maritime « agréée », sans introduire celle d'entreprise « autorisée », susceptible de présenter un risque juridique. Les gens de mer craignent un affaiblissement du dispositif de contrôle et de certification auquel les partenaires sociaux sont particulièrement attachés.

Autre point important : selon la convention du travail maritime, toute modification substantielle des modes de recrutement ou de placement doit faire l'objet d'une consultation préalable. Celle-ci n'aurait apparemment pas eu lieu, ce qui explique les fortes réticences des gens de mer et des organisations d'armateurs.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique.** Avis défavorable. Dans sa version actuelle, l'article L. 5621-3 du code des transports impose aux armateurs de ne conclure de contrats de mise à disposition de gens de mer qu'avec des entreprises de travail maritime agréées par les autorités des États. En application de la convention du travail maritime de l'OIT – ratifiée par la France –, le même article précise que, lorsqu'il n'existe pas d'agrément – notamment parce que l'État de l'établissement n'aurait pas ratifié la convention –, il appartient à l'armateur d'en respecter les exigences. C'est en se référant à cette convention que l'alinéa 64 de l'article 22 *ter* ajoute au mot « agréée » les mots « ou autorisée ». La rédaction proposée vise à appliquer au plus près le texte de la convention de l'OIT sans établir de discrimination entre les États qui l'ont ratifiée.

**M. le ministre.** Si l'amendement n'est pas retiré, je serai obligé, moi aussi, de donner un avis défavorable. La France a ratifié la convention de 2006, dont l'armateur doit respecter les exigences même lorsqu'il n'existe pas d'agrément, et c'est précisément à cette convention que renvoie la modification introduite par l'alinéa 64.

La convention n'impose pas aux États qui l'ont ratifiée d'agréer les entreprises de travail maritime établies sur leur territoire, mais de les réglementer. La rédaction proposée de l'article cherche donc à suivre au maximum le texte de la convention sans établir de discrimination entre les États qui l'ont ratifiée, chaque partie à la convention restant souveraine dans la définition des mesures d'application.

De plus, maintenir un agrément pour les prestataires transfrontaliers de l'Union européenne alors que nous le supprimons pour les nôtres serait contraire à la directive « services » et constituerait une discrimination injustifiée puisque nous imposerions à nos partenaires des règles dont nous nous affranchissons. L'alinéa 32 de l'article 22 *ter* supprime l'exigence d'un agrément spécifique pour les entreprises françaises de travail maritime, qui seront désormais soumises au droit commun de l'ensemble des services privés de recrutement et de placement maritime, c'est-à-dire à l'inscription sur le registre prévu par l'article L. 5546-1-1 du code des transports.

Enfin, s'agissant de la consultation préalable, les services d'Alain Vidalies ont présenté le projet porté par le Gouvernement en réunion des partenaires sociaux, en octobre 2014, alors que le véhicule législatif n'était pas encore connu. La CGT a indiqué qu'elle était opposée par principe à tout texte relatif aux entreprises de travail maritime, contestant la possibilité d'exercer cette activité sur le territoire national – même pour le RIF. Elle ne souhaite ni écrire différemment les dispositions techniques, ni même les étendre aux navires de plaisance, et la concertation n'a pas changé sa position. La CFDT en revanche s'est montrée très nuancée, consciente que le recours aux entreprises de travail maritime dans le champ de la plaisance permettrait d'encadrer les pratiques de ce secteur professionnel. Celui-ci est, par ailleurs, surtout composé de travailleurs indépendants et par conséquent peu ou pas représenté par ces centrales syndicales.

**Mme Corinne Erhel.** Je retirerai l'amendement si vous garantissez que cette modification de l'alinéa 64 ne risque pas d'induire un affaiblissement du dispositif de contrôle ou de certification.

**M. le ministre.** Je vous le garantis, et Alain Vidalies vous le confirmera par écrit.

*L'amendement SPE239 est retiré.*

*La Commission adopte l'article 22 ter sans modification.*

## Chapitre V

### Urbanisme

**Article 23 bis A :** *Informations des communes sur la garantie d'emprunt d'une opération de construction de logements sociaux*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE86 de M. Alain Tourret, tendant à rétablir l'article.*

**M. Alain Turrel.** Cet amendement a pour objet d'instaurer l'obligation, pour les bailleurs sociaux qui sollicitent la garantie d'emprunt d'une collectivité territoriale, d'informer celle-ci de la possibilité alternative de faire appel à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). En première lecture, l'Assemblée m'avait suivie, mais le Sénat a supprimé la disposition.

Peu de petites communes se lancent dans l'aventure du logement social ; en décidant, en milieu rural, d'y consacrer 60 % de ses habitations, Moulton – 2 000 habitants – fait figure d'exemple. Pour y parvenir, cette commune dont je suis le maire a fait appel à des bailleurs sociaux qui, après avoir obtenu le permis, contractent des emprunts et se tournent vers la commune pour qu'elle les garantisse. Pourquoi cette pratique est-elle systématique ? À la commune qui s'émeut devant les dizaines de millions d'euros d'emprunt à garantir – alors que son budget est dix ou vingt fois inférieur –, on répond habituellement qu'elle ne court aucun risque. J'ai exposé cette curieuse situation au ministre, mais sans obtenir de réponse ; dans le cadre du contrôle de légalité, j'ai saisi le préfet et le sous-préfet, mais sans susciter de réaction non plus. Ce n'est que bien plus tard que j'ai appris que, lorsque le département ne garantit pas les emprunts, la CGLLS peut le faire. En effet, aucun des quatre bailleurs sociaux avec lesquels j'ai travaillé ne m'a jamais averti de cette possibilité ; le recours à cette caisse dans mon département du Calvados est d'ailleurs pratiquement inexistant. J'estime donc que les bailleurs se livrent à une forme de tromperie par abstention.

On m'explique qu'il vaut mieux taire cette possibilité car garantir trop d'emprunts fragiliserait le fonctionnement de la CGLLS. Mais ce raisonnement m'apparaît inadmissible : soit la caisse est utile, soit elle ne l'est pas ! Aujourd'hui, je connais son existence, mais j'ai déjà engagé ma commune à hauteur de plus de 30 millions d'euros, pour un budget de 1,5 million. Pour éviter cette situation à d'autres maires, je demande que le bailleur social informe la commune de la possibilité de souscrire une garantie auprès de la CGLLS.

Certes, on peut rétorquer que nul n'est censé ignorer la loi ; mais personne ne la connaît parfaitement ! La mesure que je propose ne coûte rien, mais permettrait d'éviter des catastrophes.

Enfin, on m'oppose que les bailleurs sociaux jouissent en général d'une situation financière confortable et que la commune ne court donc aucun risque véritable. Dans ce cas, la CGLLS ne risque rien non plus à voir les communes informées de son existence ! Cependant, l'affaire Dexia montre que même des entités très stables peuvent générer une catastrophe. J'espère que les situations de ce type ne se reproduiront pas, mais puisque les préfets n'exercent pas leur rôle dans le cadre du contrôle de légalité, il est de notre devoir de prévenir les maires de petites communes, dépourvues de services. Vous m'aviez écouté en première lecture, mais le Sénat a supprimé la disposition que nous avons votée ; je vous demande donc de la rétablir.

**M. le président François Brottes.** L'explication est très claire !

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Avis favorable. Je suis ému par la plaidoirie de notre collègue Turrel, qui concerne, au-delà du cas particulier qu'il évoque, bien des petites communes. Le système d'information apparaît défaillant puisque plusieurs types d'acteurs – les sous-préfets, les préfets, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ou les agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL), ainsi que les opérateurs d'offices HLM – devraient pouvoir rappeler aux communes

l'existence de la CGLLS. En tout état de cause, je ne suis pas hostile à l'introduction de cette garantie supplémentaire, tant les petites communes peinent à trouver l'information.

**M. le ministre.** On peut être ému par une plaidoirie, mais ne pas la suivre jusqu'au bout... En instaurant l'obligation, pour les bailleurs sociaux qui sollicitent la garantie d'emprunt d'une collectivité territoriale, d'informer cette dernière de la possibilité de faire appel à la CGLLS, l'amendement inciterait les opérateurs de logement social et les collectivités locales à se tourner davantage qu'aujourd'hui vers cette caisse. Si l'on ne peut, monsieur Tourret, que partager votre souci de bonne information, accroître cet effet de guichet n'est pas sans danger. En effet, la CGLLS est limitée en fonds propres et financée par un prélèvement sur le logement social ; or vous ne souhaitez certainement pas que votre amendement nous oblige à augmenter le financement de la caisse et donc les prélèvements qui l'alimentent !

La garantie apportée aux bailleurs sociaux par les collectivités locales, accordée gratuitement, permet aux organismes de logement social de se financer au meilleur coût, auprès des banques mais surtout du fonds d'épargne. La CGLLS n'est qu'une garantie accessoire et il est nécessaire qu'elle le demeure. Or votre amendement risquerait de la transformer en garantie principale.

Je regrette que vous n'ayez pas reçu de réponse à vos sollicitations, mais plutôt que de créer par la loi un dispositif aux conséquences potentiellement dommageables, je préfère que l'on travaille de concert avec l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et peut-être l'Association des régions de France (ARF) à la création d'un meilleur réseau d'information sur ce problème des élus qui s'y trouvent confrontés. Je vous propose donc de retirer l'amendement ; à défaut, je ne pourrai que formuler un avis défavorable.

**Mme Audrey Linkenheld.** Je comprends la préoccupation d'Alain Tourret, mais les enjeux de l'habitat se situent de plus en plus à l'échelle intercommunale, et c'est à ce niveau que doivent se poser les questions de l'information et du financement. Je ne crois pas, monsieur le ministre, que l'information produirait nécessairement un afflux de demandes auprès de la CGLLS, car la garantie implique en contrepartie des droits à la réservation. Or une collectivité qui décide de construire des logements sociaux souhaite en général bénéficier d'un droit de regard sur les personnes qu'elle y logera ; je ne suis donc pas sûre que toutes les communes, même informées de l'existence de la garantie de la CGLLS, feraient le choix d'y recourir. Quoi qu'il en soit, cette question légitime devrait être englobée dans une interrogation plus générale sur la façon d'envisager le logement dans notre pays. On peut passer par l'ARF, l'AMF et l'Assemblée des communautés de France (ADCF), mais il faut surtout intégrer ces dispositions aux discussions sur le plan local de l'habitat et aux échanges entre l'État et les intercommunalités. En effet, c'est à ce niveau qu'il faut encourager les communes à régler ces questions.

**M. Joël Giraud.** Maire d'une commune intégrée dans une intercommunalité qui construit du logement social, j'ignorais moi aussi la possibilité de recourir à la CGLLS. Par ailleurs, je me permets de citer le dernier jugement de la Cour des comptes sur cette dernière : *« La Cour constate que la CGLLS, qui dispose de recettes prélevées régulièrement et sans difficultés particulières auprès des bailleurs sociaux, a (...) accumulé, au titre de son activité d'aide, un montant de trésorerie excessif par rapport aux engagements souscrits. La mise en œuvre de réforme des modalités d'octroi de garanties et la diminution du niveau de la trésorerie destinée à faire face aux engagements pluriannuels en matière d'aides aux*

*bailleurs sociaux permettraient d'éviter cette immobilisation excessive de fonds par la CGLLS* », celle-ci ne semblant plus jouer son rôle.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Je ne suis pas d'accord avec l'analyse de la Cour. La vocation première de la CGLLS est de garantir les organismes de logement social, et beaucoup de bailleurs sociaux confrontés aux problèmes de stratégie, de déploiement ou de réhabilitation – notamment lorsqu'une population de résidents en difficulté peine à assumer ses loyers – font appel à elle pour assurer leur équilibre. L'aide de la Caisse passe alors, d'ailleurs, par des subventions et non par des prêts. Le rôle de la CGLLS, cogérée par les bailleurs sociaux sous le contrôle de l'État, est de veiller à ce qu'aucun d'entre eux ne se trouve en situation de ne plus pouvoir assumer ses obligations à l'égard de ses locataires. L'appréciation selon laquelle elle disposerait d'une trésorerie trop abondante me paraît donc déplacée. Elle est largement financée par les organismes de logement social et sa vocation première est d'assurer l'accompagnement des bailleurs.

J'ai été étonné des difficultés d'Alain Tourret, car l'information est diffusée par l'union des HLM et l'ensemble des organismes de logement social ; il faut donc inciter les bailleurs sociaux à rappeler le rôle qu'ils peuvent jouer dans ce domaine. Pour rassurer notre collègue, notons que la dette garantie par la collectivité locale ne grève pas les comptes de celle-ci. Enfin, à ma connaissance, peu de bailleurs, en métropole, se sont trouvés en situation de faillite, donc peu de villes ont été appelées à en assumer les engagements ; dans une situation de tension, c'est justement à la CGLLS que l'on fait appel pour rétablir l'équilibre.

C'est pourquoi, si l'information reste toujours nécessaire, l'amendement me semble superflu.

**M. Christophe Castaner.** Au titre du projet de loi de finances rectificative pour 2014, nous avons prélevé 15 millions d'euros sur le fonds de trésorerie de la Caisse, et 120 millions dans le cadre de la loi de finances pour 2015 : l'épais matelas que vous évoquiez, monsieur Giraud, a bien diminué !

**M. Alain Tourret.** Que veut-on ? Une information réelle et utile. Quand la transmettre, sinon au moment même où le bailleur social demande la garantie d'emprunt ? Et comment s'assurer qu'elle sera transmise, sinon en instituant une obligation d'information ? Voilà tout ce que je demande. On peut bien se tourner vers l'AMF, charger son président d'une mission sur le sujet ; peut-être cela a-t-il été fait, d'ailleurs. Je rapporte simplement – que l'on m'en donne acte ! – ce que j'ai observé dans le Calvados, où, contrairement à ce qui se passe ailleurs, le département n'apporte pas de garantie. Nous parlons de maires de petites communes où les services sont quasi inexistantes, réduits à trois personnes tout au plus, évidemment incapables de délivrer ce type de renseignements. Nous devons viser l'utilité, sans quoi nous irons à la catastrophe en cette période de fragilisation.

Cet amendement a été adopté en première lecture. Or, depuis, il n'est rien arrivé de nouveau qui puisse justifier un changement d'avis. Au contraire, il est démontré, ainsi que notre collègue Giraud vient de nous le rappeler, que la situation financière de la CGLLS est loin d'être catastrophique.

Et que l'on ne m'objecte pas qu'en prévenant la collectivité, on risque d'affaiblir la caisse ! Vous rendez-vous compte de ce qu'une telle argumentation implique ? C'est insupportable ! Nul n'est censé ignorer la loi, mais il faudrait en vérité que nul ne la connaisse, afin que la CGLLS vive tranquille ? Mais alors, à quoi celle-ci servirait-elle ? N'a-

t-elle pas précisément pour fonction d'apporter sa garantie aux communes à qui on en demande une ? Je n'ai d'ailleurs jamais compris que l'on s'adresse aux communes pour garantir des emprunts souscrits par des sociétés d'HLM. Pour le justifier, on invoque des ratios financiers auxquels personne ne comprend rien – sauf vous, peut-être, monsieur le ministre. C'est pour moi inconcevable.

**M. le ministre.** Je souhaite porter à la connaissance de tous que l'Union sociale pour l'habitat (USH) a fait part de son opposition à cet amendement.

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** N'y a-t-il pas là une forme d'ambiguïté de sa part ? Pour l'avoir vue opérer sur le terrain, je sais qu'elle demande quasi systématiquement la garantie des collectivités locales, oubliant d'expliquer – peut-être volontairement – qu'il est possible de se garantir ailleurs. Notre collègue Tourret a raison : pourquoi la caisse resterait-elle dormante ? À cette question, Christophe Castaner a donné une première réponse : la laisser dormir permet à l'État – qui, chacun le sait, a besoin d'argent – de ponctionner sa trésorerie. Pourtant, puisque l'outil existe, il devrait être connu et utilisé. La caisse ne sera pas pour autant mise en faillite puisque sa contribution sera plafonnée par sa disponibilité même, et pourra être combinée avec des appels aux collectivités locales, ainsi que cela s'est toujours fait.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Comme son nom l'indique, la CGLLS a pour vocation première de garantir les organismes de logement social. Voilà d'ailleurs pourquoi ce sont eux qui la financent. Et s'il n'y a eu aucun pépin depuis des décennies alors que la gestion des bailleurs se fait à flux tendu, c'est grâce à cette caisse, alimentée en abondance par les bailleurs à certaines périodes, et régulièrement ponctionnée par les pouvoirs publics dans le cadre de plans de financement.

On ne peut donc pas dire qu'il s'agisse d'un organisme dormant. Mon office HLM – puisque j'appartiens à cette génération de maires qui ont des offices publics HLM – a sollicité le concours de la caisse pour assurer l'équilibre de sa gestion au début d'une nouvelle phase d'extension. Et c'est ainsi que cela se passe partout.

Rappelons que la collectivité a intérêt à apporter sa garantie, car cela lui donne des droits de réservation. Et comme, la plupart du temps, tout se passe très bien, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de faire jouer la garantie, elle permet ainsi à ses habitants de bénéficier de logements, ce qui constitue un atout majeur.

Rappelons également que le premier organisme financeur du logement social est la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dans le cadre d'un dispositif clair et précis, le plus apte à répondre aux demandes des bailleurs. L'accès aux prêts bonifiés de la CDC sert ainsi de mécanisme d'appel pour faire du logement social et très social.

La question que soulève Alain Tourret est complexe, car les maires qui veulent agir en ce domaine sont respectables et doivent être soutenus. Mais, de grâce, ne mettons pas en cause l'USH. Dans des débats comme celui-ci, on a tendance à tirer sur tout ce qui se passe. Les maires sont confrontés à un vrai problème, mais accepter la construction de logements sociaux sur le territoire de sa commune est un exercice également complexe qu'il convient d'accompagner par un tant soit peu d'ingénierie.

**M. Jean-Yves Caillet.** Je suis sensible au souhait d'informer tout le monde, mais il ne faudrait pas laisser penser que la garantie de la CGLLS est de droit sur la totalité des prêts.

Comme l'a dit Gilles Savary, qu'une possibilité soit offerte ne signifie pas qu'elle sera utilisée, ni n'indique dans quelles proportions. Nous pourrions donc voter l'amendement, à condition de préciser que la garantie n'est pas un droit et n'est pas automatiquement accordée. J'aurais d'ailleurs préféré qu'il soit libellé en termes plus généraux, comme suit : « le requérant doit l'informer des possibilités d'intervention de la Caisse de garantie du logement locatif social ».

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Il me semble à moi aussi nécessaire de sous-amender l'amendement. La rédaction actuelle est ambiguë, car ce n'est pas la collectivité qui peut accéder à la garantie de la caisse, mais bien les organismes de logement social.

Je propose donc le sous-amendement SPE687, ainsi rédigé : au lieu de « la possibilité de souscrire », lire « son intention de souscrire ou non ».

**M. Alain Turrett.** J'accepte ce sous-amendement.

**M. le ministre.** Pour les raisons précédemment exposées, le Gouvernement est défavorable au sous-amendement.

*La Commission rejette le sous-amendement SPE687.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement SPE86.*

*En conséquence, la suppression de l'article 23 bis A est maintenue.*

**Article 23 quater A :** *Exclusion des logements intermédiaires du service d'intérêt économique général (SIEG) au 1<sup>er</sup> janvier 2020*

*La Commission étudie l'amendement SPE482 des rapporteurs.*

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Il s'agit d'un amendement de précision qui, plutôt qu'à la voie réglementaire en général, renvoie au titre IX du livre III du code de la construction et de l'habitation dans sa partie réglementaire. Il concerne le plafond du logement intermédiaire, c'est-à-dire le prêt locatif intermédiaire (PLI).

**M. le ministre.** L'avis du Gouvernement est favorable.

*La Commission adopte l'amendement SPE482.*

*Puis elle adopte l'article 23 quater A modifié.*

**Article 23 quater :** *Objet social des filiales des organismes HLM dédiées au logement intermédiaire*

*La Commission adopte l'article 23 quater sans modification.*

**Article 23 sexies :** *Ratification de l'ordonnance du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire*

*La Commission adopte l'article 23 sexies sans modification.*

**Article 23 septies (nouveau) :** *Rupture amiable du contrat entre un office public de l'habitat (OPH) et son directeur général*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE462 du Gouvernement.*

**M. le ministre.** Dans la continuité des débats que nous avons eus en séance, cet amendement vise à modifier le code du travail afin que les directeurs généraux d'offices publics HLM ayant fait l'objet d'une rupture conventionnelle de leur contrat de travail puissent bénéficier de l'allocation chômage comme les salariés de droit privé.

En l'absence de la mention proposée, en effet, il n'est pas clair que la rupture conventionnelle entre un office et son directeur général donne à ce dernier droit à l'indemnisation chômage. Or il est bien évident qu'une telle rupture conventionnelle doit avoir les mêmes conséquences que les ruptures conventionnelles de droit commun. Nous souhaitons donc dissiper l'ambiguïté qui persistait du fait des spécificités de l'office.

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Cet ajout à la rédaction du Sénat est très demandé par les entreprises sociales pour l'habitat. Avis favorable.

**M. le président François Brottes.** Voilà qui n'a rien de corporatiste ni d'anecdotique... Est-ce bien du niveau de la loi, d'ailleurs ?

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Ce n'est pas corporatiste, c'est social.

**M. Gérard Cherpion.** Je suis pour le moins étonné que nous ayons cette discussion dans le contexte actuel. La France est dans une situation difficile, il y a énormément de chômage, énormément de personnes qui sont à la porte et qui cherchent à entrer dans l'emploi. Avec ce débat, nous sommes totalement hors sol ! Revenons à la réalité du terrain, à l'élément essentiel de la vie des Français, à ce qui nécessite que l'on se batte ensemble, au lieu d'une sorte de consensus mou qui fait accepter n'importe quoi. C'est aux gens éloignés de l'emploi que nous devons nous intéresser, non à la préservation de l'emploi de je ne sais quel directeur ! Le débat dérive complètement : nous ne parlons plus de la réalité, du principal problème auquel la France est aujourd'hui confrontée.

**Mme Audrey Linkenheld.** Cher collègue, pour avoir été rapporteure de deux lois sur le logement, j'ai le souvenir assez net de plusieurs amendements relatifs au statut des directeurs généraux qui venaient de tous les bancs, y compris du vôtre...

**M. Jean-Yves Caullet.** Mû par des raisons que l'on peut comprendre, notre collègue Cherpion n'en fait pas moins erreur. Dans un office HLM, le directeur général occupe une fonction éminente qui le lie directement au président. Or il peut se faire – on connaît la vie ! – que ce couple ne fonctionne pas, pour diverses raisons. Aux termes de l'article adopté par le Sénat, dans ce cas, une rupture conventionnelle permet de résoudre le problème. Mais il n'y a aucune raison que le directeur général sortant se trouve alors privé des moyens d'indemnisation dont tout salarié peut disposer – il n'y a là, en effet, rien de particulier. Tel est le sens de l'amendement.

**M. Gérard Cherpion.** J'ai longtemps présidé une chambre consulaire locale, puis régionale ; j'ai été président du 1 % logement et d'une société de bailleurs sociaux. On peut raisonner autrement que par catégories. Il existe un système général. Occupons-nous des gens qui ont un problème d'emploi, non de protéger l'emploi de ceux qui en ont un.

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Je ne comprends pas le propos de notre collègue. Il nous déporte vers un débat général sur l'emploi en France, qui est assurément une priorité, comme d'ailleurs le règlement du conflit israélo-arabe... Mais le sujet qui nous occupe, le voici : les entreprises sociales de l'habitat veulent pouvoir se séparer de leurs cadres supérieurs dans des conditions dignes. Or cela nécessite de passer par la loi, car ce sont des agents publics. Voilà pourquoi il nous est demandé de voter cette disposition : pour que ces entreprises n'aient pas à « placarder » leur directeur général sous prétexte qu'il ne convient plus, tout en recrutant un second, ce qui enkyste situations préjudiciables à toutes les parties. L'amendement est tout à fait justifié dès lors que cet aspect n'est pas précisé dans le dispositif actuel. À nous de prendre nos responsabilités en cette matière, puisque, visiblement, des difficultés se posent.

**M. le ministre.** Il doit y avoir un malentendu. Je ne doute pas de votre sincérité, monsieur le député Cherpion. Mais il se trouve que vos collègues sénateurs ont introduit à ce sujet un nouvel article qui laisse persister une ambiguïté juridique. L'enjeu n'est pas de préserver l'emploi d'un directeur général d'office public – car c'est bien de cela qu'il s'agit –, simplement de s'assurer que celui-ci aura droit à une indemnisation s'il est licencié. En corrigeant le texte, nous nous contentons de faire du bon droit, comme sur beaucoup d'autres sujets, et conformément à notre préoccupation commune. Il n'y a pas lieu de s'en émouvoir à ce point.

Soyez rassuré : il y a dans le projet de loi bien d'autres dispositions qui traitent de la vie des « vraies gens » qui veulent revenir dans l'emploi. À cet égard, les sensibilités peuvent différer : les y aider, ce n'est pas nécessairement supprimer trop de choses. Je déposerai demain d'autres amendements à ce sujet, comme annoncé. Quoi qu'il en soit, cet amendement ne mérite pas qu'on lui accorde une importance excessive ni qu'on le dramatise autant. Simplement, nous comblons un vide juridique, pour les quelques personnes concernées par l'article 23 *septies* – introduit par le Sénat, je le répète, et non par le Gouvernement.

*La Commission adopte l'amendement SPE462.*

Puis elle **adopte** l'article 23 septies **modifié**.

**Article 23 octies (nouveau) :** *Suppression de la limitation d'urbanisation en l'absence d'un schéma de cohérence territoriale*

*La Commission examine les amendements identiques SPE483 des rapporteurs et SPE426 de Mme Audrey Linkenheld, tendant à supprimer l'article.*

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** L'article 23 octies, introduit par le Sénat, supprime l'incitation à l'élaboration par toutes les communes de France du schéma de cohérence territoriale (SCoT), instrument auquel le Sénat est assez hostile. Le SCoT est pourtant un élément de planification qui a fait ses preuves et qui est aujourd'hui très largement accepté par les collectivités locales. Ainsi, un nombre croissant d'intercommunalités a entrepris d'en établir un : au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 448 SCoT couvrant plus de 25 000 communes, sur les 36 000 que compte notre pays, et 77 % de la population française, étaient approuvés ou en cours d'élaboration. Ne freinons pas cette dynamique.

Tel est le sens de cet amendement de suppression.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La Commission **adopte** les amendements SPE483 et SPE426.*

*En conséquence, l'article 23 octies est **supprimé**.*

**Article 24 :** *Majoration des droits à construire pour le logement intermédiaire*

*La Commission **adopte** l'article 24 sans modification.*

**Article 24 bis A (nouveau) :** *Suppression de l'obligation d'information relative à la couverture géographique de l'assurance professionnelle des artisans*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE484 des rapporteurs.*

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Il s'agit à nouveau de supprimer un article introduit par le Sénat et qui revient sur une disposition de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises – dite loi Hamon – qui améliorerait l'information des consommateurs : la mention de la couverture géographique de l'assurance professionnelle obligatoire des artisans.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement SPE484.*

*En conséquence, l'article 24 bis A est supprimé.*

**Article 24 bis B (nouveau) :** *Construction d'annexes aux bâtiments dans les zones agricoles ou naturelles*

*La Commission examine l'amendement SPE422 de Mme Audrey Linkenheld et l'amendement SPE537 des rapporteurs.*

**Mme Audrey Linkenheld.** Mon amendement tend à supprimer l'article 24 bis B introduit par le Sénat, qui revient sur un équilibre atteint dans la loi ALUR et précisé dans la loi d'avenir pour l'agriculture. Si l'on peut être sensible à la préoccupation exprimée par plusieurs sénateurs, ce n'est pas ainsi que l'on résoudra le problème.

Les rapporteurs ont également déposé un amendement à cet article afin de faire droit à cette préoccupation sénatoriale. Je suis disposée à m'y rallier – d'autant qu'il rejoint une proposition que j'avais moi-même formulée en vain –, à condition toutefois d'y rétablir la notion de densité qui figure dans le code de l'urbanisme et qu'il me paraît nécessaire de conserver.

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Avis défavorable à l'amendement de suppression.

Notre amendement SPE537 tend à autoriser les annexes ou les extensions d'habitations existantes à condition qu'elles soient très précisément identifiées dans le plan local d'urbanisme (PLU) et que celui-ci soit soumis sur ce point à un avis simple de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il s'agit d'assurer l'insertion de ces extensions ou annexes dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Le règlement doit préciser leur zone d'implantation et les conditions de hauteur et d'emprise.

J'approuve la rectification que suggère notre collègue Linkenheld et qui consiste à ajouter aux conditions de hauteur et d'emprise des conditions de densité, afin d'éviter que l'on ne multiplie des annexes de manière subreptice au point de créer des quartiers ou des sections de terrains existants qui dénatureraient complètement le PLU initial.

*L'amendement SPE422 est retiré.*

**M. le président François Brottes.** L'amendement SPE537 est donc rectifié : les mots « *les conditions de hauteur et d'emprise* » sont donc remplacés par les mots « *les conditions de hauteur, d'emprise et de densité* ».

**M. Gilles Lurton.** L'article introduit par le Sénat résout un problème qui se pose dans de très nombreuses communes. J'étais à l'origine de l'amendement à la loi d'avenir pour l'agriculture visant à autoriser les extensions à usage d'habitation en corrigeant les dispositions de la loi ALUR. La rédaction actuelle de la loi oblige les maires à refuser toutes les demandes de créations d'annexes qui leur sont adressées ; en conséquence, les gens construisent leurs annexes eux-mêmes, sans demander d'autorisation, et personne ne les fait jamais détruire.

L'amendement des rapporteurs me paraît répondre à la préoccupation exprimée par de nombreux maires.

**M. le ministre.** Avis favorable à l'amendement dans sa nouvelle rédaction.

*La Commission adopte l'amendement SPE357 rectifié.*

*L'article 24 bis B est ainsi rédigé.*

**Article 24 bis (nouveau) :** *Allègement de la procédure de changement d'usage en faveur des Français de l'étranger disposant d'un logement unique en France*

*La Commission examine les amendements identiques SPE485 des rapporteurs et SPE266 de M. Jean-Louis Roumegas, tendant à supprimer l'article.*

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Cet article, introduit par le Sénat, probablement à la demande de la société *Airbnb* qui m'avait également sollicité, tend à dispenser les expatriés d'obtenir l'autorisation du maire pour transformer leur logement, provisoirement inoccupé, en local commercial. Ce changement de destination permet la mise sur le marché de ces logements au profit des touristes via internet.

Cette disposition présente un intérêt non négligeable pour certaines villes, en particulier Paris. Mais pourquoi devrait-elle être réservée aux expatriés alors qu'elle pourrait intéresser des personnes affectées dans des régions très éloignées de leur résidence principale, comme des préfets, par exemple, ou des instituteurs ? En outre, les difficultés juridiques qu'elle soulève méritent une expertise approfondie. Enfin, elle comporte un risque de déstabilisation de l'offre hôtelière.

En l'absence d'étude de l'impact de cette mesure, je vous invite à la supprimer.

**M. Jean-Louis Roumegas.** La disposition de la loi ALUR que cet article remet en cause avait pour objectif de lutter contre les pratiques non déclarées de locations touristiques – *Airbnb* en est l'un des exemples les plus fameux. L'expansion de ce phénomène tend à évincer des zones d'intérêt touristique les habitants au profit de locations de courte durée. Rien ne justifie de soustraire les expatriés à l'obligation de déclaration, sauf à autoriser la location touristique.

**M. le ministre.** Avis favorable.

La Commission **adopte** les amendements SPE485 et SPE266.

En conséquence, l'article 24 bis est **supprimé**.

**Article 24 ter (nouveau)** : Changement d'usage temporaire de bureaux en logement

La Commission **adopte** l'article 24 ter **sans modification**.

**Article 25** : Clarification des règles relatives aux rapports entre bailleurs et locataires.

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel SPE486 des rapporteurs..

Elle est ensuite saisie de l'amendement SPE487 des mêmes auteurs.

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Cet amendement a pour but d'accélérer la mise en œuvre des dispositions de la loi ALUR relatives à la vente à la découpe. Il vise à appliquer ces dispositions aux baux en cours, alors que la jurisprudence constitutionnelle interdit de modifier des dispositions contractuelles en vigueur.

**M. le ministre.** Avis favorable.

La Commission **adopte** l'amendement SPE486.

Elle **adopte** ensuite l'article 25 **modifié**.

**Article 25 bis AA (nouveau)** : Élargissement du régime fiscal des bâtiments historiques

La Commission examine l'amendement SPE450 du Gouvernement, tendant à supprimer l'article.

**M. le ministre.** Cet amendement tend à supprimer l'article 25 bis AA qui revient sur les aménagements apportés par la seconde loi de finances rectificative pour 2014 au régime fiscal des monuments historiques. Cet article rétablit le bénéfice de l'agrément prévu au V de l'article 156 bis du code général des impôts pour la division des immeubles inscrits à

l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou bénéficiant du label de la Fondation du patrimoine.

Le Gouvernement s'emploie à maintenir une cohérence avec la position qu'il a défendue lors de la discussion du collectif budgétaire.

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Perplexe quant au sens à donner à cette disposition, j'y ai d'abord vu la restauration d'une niche fiscale, avant de la considérer comme la correction d'une inégalité de traitement entre les copropriétés classées et les copropriétés inscrites. Je rappelle que les premières, à la différence des secondes, permettent aux propriétaires de déduire de leur revenu imposable les travaux de rénovation s'y rapportant.

L'article 25 *bis* AA rétablit une égalité de traitement entre ces deux catégories de patrimoine protégé. De nombreuses villes abritent un patrimoine historique de grande valeur qui comporte peu de monuments classés mais beaucoup de bâtiments inscrits. Cette disposition, outre son caractère d'intérêt public, restaure la justice fiscale entre les contribuables. J'émet donc un avis défavorable sur l'amendement du Gouvernement.

**M. Daniel Fasquelle.** Je ne suis pas sûr d'avoir compris l'argumentation du ministre. Pourrait-il nous préciser la motivation de son amendement ?

Quant à l'argumentation du rapporteur thématique, elle n'est absolument pas convaincante, tant le raisonnement fondé sur l'égalité entre contribuables sur lequel elle s'appuie est étonnant.

S'il s'agit de supprimer une niche fiscale, il eût été préférable de ne pas augmenter les impôts comme vous l'avez fait.

La France a la chance de posséder un riche patrimoine. Il faut se garder de mesures fiscales qui empêcheraient les particuliers propriétaires de protéger ce dernier ou les décourageraient d'investir alors même que les difficultés pour l'entretenir sont connues.

**M. le rapporteur général.** Monsieur Fasquelle, vous ne pouvez pas être en désaccord à la fois avec le ministre et le rapporteur puisque leurs positions sont antinomiques !

L'article 25 *bis* AA vise à faire bénéficier les copropriétés inscrites à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques des mêmes avantages fiscaux que les monuments classés. Le Sénat a retenu cette solution que l'Assemblée avait écartée en première lecture, se rangeant aux arguments du ministre.

Je m'associe à l'invitation du rapporteur thématique à suivre la position du Sénat qui paraît judicieuse pour deux raisons au moins. D'une part, les immeubles inscrits sont soumis pour leur rénovation aux mêmes contraintes administratives et à la même obligation de recourir à des entreprises spécialisées que les immeubles classés. D'autre part, de nombreux centres-villes ne sont pas restaurés, faute de moyens.

Si l'on souhaite stimuler l'activité dans le secteur de la construction et la rénovation des copropriétés inscrites, je recommande de maintenir l'article adopté par le Sénat, ce qui, de surcroît, est une manière de souligner l'apport positif de la haute assemblée.

**M. Jean-Louis Bricout.** Cette disposition de nature fiscale aurait davantage sa place dans le projet de loi de finances.

**M. Yves Blein.** Le régime d'exonération fiscale pour les monuments protégés est très avantageux. Élargir les possibilités de défiscalisation pour les immeubles inscrits représenterait un coût significativement différent pour le budget de l'État.

**M. Daniel Fasquelle.** Je ne peux pas être opposé à la position du Gouvernement, car je ne l'ai pas comprise...

Je préfère l'argumentation du rapporteur général qui met l'accent sur la préservation du patrimoine. Je soutiens la position du Sénat afin d'encourager les particuliers à entretenir leurs biens qui sont aussi notre patrimoine commun.

**M. le ministre.** Je tiens à replacer cet amendement dans le cadre de la réforme lancée par le Gouvernement au sujet des immeubles protégés.

Au cours des années 2012 à 2014, l'administration fiscale a reçu, en moyenne, moins de soixante demandes d'agrément pour les 46 000 immeubles protégés en France.

La réforme intervenue à la fin de l'année dernière a pour objectif de clarifier et d'objectiver les critères d'octroi de l'agrément. Elle offre ainsi une meilleure visibilité quant à l'éligibilité des projets de division de monuments historiques à l'aide fiscale conditionnée par l'agrément.

En effet, la réalisation de la majorité des projets de réhabilitation d'immeubles protégés était compromise par l'impossibilité pour les promoteurs de justifier des précédentes conditions de l'agrément relatives à l'intérêt patrimonial du monument et à l'importance des charges relatives à son entretien. En moyenne, moins de quarante projets par an ont été agréés, sachant qu'en 2014, du fait des difficultés précédemment exposées, seuls 18 projets ont fait l'objet d'une telle décision.

Le second objectif de cette réforme est de réorienter, en concertation avec le ministre de la culture, ce dispositif fiscal vers les bâtiments classés au titre des monuments historiques dont la préservation paraît la plus souhaitable pour le patrimoine culturel national. De plus, la réhabilitation de ces bâtiments classés s'avère souvent des plus coûteuses pour leur propriétaire, à savoir les collectivités locales.

Des mesures transitoires ont été prévues afin de sauvegarder l'aide publique aux projets suffisamment aboutis pour faire l'objet d'une demande d'agrément.

Enfin, la mesure introduite par le Sénat va au-delà d'un simple rétablissement du dispositif antérieur et de l'objectif visé par celui-ci. En effet, les immeubles inscrits au titre des monuments historiques ou bénéficiant du label de la Fondation du patrimoine seraient agréés sous la seule condition d'une affectation au logement quel que soit le montant des charges d'entretien.

Compte tenu de ces éléments, je maintiens l'amendement.

**M. le rapporteur général.** J'ai bien compris les préventions qui fondent votre point de vue, monsieur le ministre, mais vous mettez en avant deux éléments contradictoires. D'un côté, vous semblez regretter le faible nombre de demandes d'agrément. De l'autre, vous vous

opposez à un article qui propose d'étendre le bénéfice du régime des monuments historiques à des immeubles inscrits, situés dans nombre de centres-villes et de centres-bourgs qui méritent d'être réhabilités.

À ceux qui arguent de la nature fiscale de cette mesure, je ferai valoir que, si toutes les dispositions fiscales devaient être renvoyées au projet de loi de finances, nos débats s'en trouveraient grandement raccourcis... (*Sourires.*)

L'opportunité de stimuler la réhabilitation, et, partant, l'activité dans le domaine du bâtiment, au bénéfice des monuments inscrits ou bénéficiant du label, l'emporte à mes yeux sur la seule considération budgétaire, de surcroît peu documentée et probablement exagérée.

**M. le président François Brottes.** Après la promulgation de ce texte, le projet de loi de finances pourra faire son œuvre si certains le souhaitent...

*La Commission rejette l'amendement SPE450.*

*Puis elle adopte l'article 25 bis AA sans modification.*

**Article 25 bis BA (nouveau) :** *Allongement du délai de mise en œuvre du nouveau dispositif de regroupement comptable applicable aux organismes gérant la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)*

*La Commission adopte l'article 25 bis BA sans modification.*

**Article 25 bis C :** *Conséquences financières des modifications des règlements des fédérations sportives*

*La Commission maintient la suppression de l'article 25 bis C.*

**Article 25 bis E :** *Mise en concurrence obligatoire des syndicats ayant été désignés deux fois consécutivement*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE218 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Cet amendement vise à simplifier la procédure de convocation pour une assemblée générale des copropriétaires aux fins de désignation d'un syndic. Il permet à tout copropriétaire de convoquer l'assemblée générale, avant d'envisager la saisine du tribunal de grande instance.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur thématique, la Commission adopte l'amendement SPE218.*

*Puis elle adopte l'article 25 bis E modifié.*

**Article 25 septies :** *Amélioration de l'information des consommateurs concernant l'assurance décennale*

*La Commission examine l'amendement SPE166 du président François Brottes, tendant à rétablir l'article.*

**M. le président François Brottes.** Cet amendement tend à rétablir une disposition adoptée par l'Assemblée, qui a pour but de s'assurer de la validité des attestations d'assurance exigées des maîtres d'œuvre.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur thématique, la Commission adopte l'amendement SPE166.*

*L'article 25 septies est ainsi rétabli.*

**Article 25 nonies A (nouveau) :** *Application de la décote sur la vente de terrains de l'État en faveur de la construction d'équipements publics*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE419 de Mme Audrey Linkenheld.*

**Mme Audrey Linkenheld.** Cet amendement paraîtra familier à certains d'entre vous, puisqu'il fait suite au rapport d'application sur la loi relative à la mobilisation du foncier public que j'avais présenté avec Jean-Marie Tetart et qui formulait des recommandations pour accélérer cette mobilisation.

Ce rapport a mis en évidence les difficultés d'application de la décote en cas de réhabilitation des bâtiments sis sur les terrains cédés.

Le décret d'application prévoit en effet que la décote ne peut être accordée que si « les constructions existantes sont destinées à être démolies ou restructurées en vue de permettre la réalisation des programmes de construction ». Or, la notion de restructuration ne couvre que les opérations de réhabilitation lourdes. Les réhabilitations légères sont exclues du bénéfice du dispositif alors que certaines d'entre elles – pour les casernes notamment – sont à même de favoriser la production rapide de logement social.

Afin de surmonter cet obstacle, l'amendement propose de corriger la loi en rendant éligible à la décote les terrains dont les constructions existantes sont destinées à être réhabilitées, et non plus seulement restructurées.

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Avis favorable.

**M. le ministre.** Votre amendement, madame Linkenheld, vise à élargir le champ d'application du dispositif de décote dont vous avez souligné les limites : seuls les terrains dont les bâtiments sont voués à la démolition ou à une restructuration peuvent bénéficier d'une décote sur leur prix de cession.

Il propose donc d'étendre le bénéfice de la décote aux bâtiments qui font l'objet d'une réhabilitation, c'est-à-dire d'une remise en état importante – en particulier pour d'anciens logements de fonction.

Le Gouvernement ne nie pas la difficulté que vous avez identifiée, et il partage votre objectif de faciliter la mobilisation du foncier public.

Toutefois, le cabinet du président de la République a demandé une expertise de cette mesure en vue d'une réunion consacrée au foncier public. Il me semble prématuré d'adopter votre amendement sans attendre les conclusions de ces travaux.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer cet amendement.

Je partage pleinement votre constat : nous n'allons pas assez vite sur ce sujet. Je m'engage à traiter ce problème dans les meilleurs délais.

**Mme Audrey Linkenheld.** Devant tant de sollicitude, je ne sais que répondre...

Monsieur le ministre, vous demandez du temps pour expertiser cette question qui réclame sans doute également quelques arbitrages financiers – qui dit décote, dit manque à gagner.

Mais, dans quel délai peut-on espérer une réponse ? Avant le passage en séance, ce serait acceptable. En revanche, si nous devons attendre un autre véhicule législatif, ce ne serait pas cohérent avec l'objectif partagé d'accélération de la mobilisation du foncier public.

**M. le ministre.** La décision interviendra avant la fin du mois.

**M. le président François Brottes.** Une réponse est donc exclue avant le passage en séance. Puisque vous ne souhaitez pas retirer l'amendement, je le mets aux voix.

*La Commission rejette l'amendement SPE419.*

*Puis elle adopte l'article 25 nonies A sans modification.*

**Article 25 nonies (nouveau) :** Régime de dissolution des associations syndicales de propriétaires

*La Commission examine l'amendement SPE488 des rapporteurs.*

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** L'article 25 *nonies*, introduit par le Sénat, tend à autoriser la dissolution à la diligence du préfet des associations syndicales de propriétaires, qui sont fréquemment constituées dans les lotissements.

Je ne comprends pas le fondement de cet article pour le moins excessif. Cette mesure est assez brutale à l'égard d'associations qui, à mon sens, ne posent pas de problème. C'est la raison pour laquelle je propose sa suppression.

**M. le président François Brottes.** Cela ne renvoie-t-il pas aux sections de communes ?

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Cela n'a rien à voir avec les sections de communes. Ces associations sont fréquemment présentes dans les lotissements, en province du moins.

**M. le ministre.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement SPE488, l'article 25 nonies est ainsi supprimé.*

**Article 25 *decies* (nouveau) : Extension du mécanisme de la VEFA inversée**

*La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements SPE267 de M. Jean-Louis Roumegas et SPE536 des rapporteurs.*

**M. Jean-Louis Roumegas.** La loi ALUR avait prévu la création du mécanisme de vente en état futur d'achèvement (VEFA) inversée, à titre expérimental pour une durée de cinq ans et limitée aux opérations bénéficiant de la décote sur les actifs fonciers pour la construction de logements sociaux, dans la limite de 30 % de l'opération. Cette mesure a pour objet d'inciter à la construction de logements sociaux pour répondre à la crise grave à laquelle fait face notre pays. Mais, elle présente le double inconvénient de limiter la part des logements sociaux dans les programmes menés par les organismes et de favoriser une porosité accrue entre les bailleurs sociaux et le marché immobilier privé, ce dernier étant exposé comme on le sait à la spéculation et à une plus grande incertitude.

Or, avant même que l'expérimentation ait pu être évaluée et éventuellement faire l'objet d'ajustements, le Sénat propose au travers de cet article de généraliser la mesure.

Cet amendement, en supprimant l'article, laisse le temps de mener à bien l'expérimentation.

**M. Gilles Savary, rapporteur thématique.** Je suis favorable au maintien de l'article, sous réserve de prévoir un cantonnement comptable des opérations de VEFA

inversée afin d'éviter toute porosité entre le parc de logement social et le parc non-social. C'est le sens de l'amendement que j'ai déposé.

**M. Jean-Louis Roumegas.** Votre amendement apporte une réponse partielle aux difficultés que j'ai soulevées, mais il laisse de côté la question de l'évaluation de l'expérimentation. Nous le voterons néanmoins, en dépit de ses insuffisances, si le nôtre n'est pas retenu.

**M. le ministre.** Je suis défavorable à l'amendement de suppression car le dispositif est étroitement encadré : l'opération est soumise à l'autorisation préalable du préfet, les opérateurs HLM devront respecter des critères précis, les bailleurs sociaux seront astreints à distinguer dans leur comptabilité les activités relevant du logement social et celles qui n'en relèvent pas.

En revanche, j'é mets un avis favorable sur l'amendement des rapporteurs qui, en assurant une plus grande étanchéité comptable et financière, lève l'ambiguïté qui pouvait demeurer.

*La Commission **rejette** l'amendement SPE267.*

*Elle **adopte** l'amendement SPE536.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 25 decies **modifié**.*

**Article 25 undecies (nouveau) : Développement des sociétés d'habitat participatif**

*La Commission **adopte** l'article 25 undecies **sans modification**.*

**Article 25 duodecies (nouveau) : Élargissement du régime d'agrément pour l'activité de construction et de gestion de logements sociaux aux sociétés d'économie mixte d'État**

*La Commission **adopte** l'article 25 duodecies **sans modification**.*

**Article 25 terdecies (nouveau) : Modification de la composition de la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier**

*La Commission **adopte** l'article 25 terdecies **sans modification**.*

**Article 25 quaterdecies (nouveau) :** *Application du code de déontologie des professionnels de l'immobilier aux représentants légaux et statutaires de personnes morales*

*La Commission adopte l'article 25 quaterdecies sans modification.*

## TITRE II

### INVESTIR

#### Chapitre I<sup>ER</sup>

#### Investissement

#### Section 1

#### Faciliter les projets

**Article 26 :** *Extension de l'autorisation unique en matière d'ICPE et habilitation à légiférer par voie d'ordonnance*

*La Commission adopte l'article 26 sans modification.*

#### **Article 26 bis A (nouveau)**

*La Commission examine l'amendement SPE534 des rapporteurs.*

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** Cet amendement vise à porter à quatre mois le délai de recours contre les arrêtés d'autorisation d'exploitation d'installations d'élevage classées pour la protection de l'environnement, que le Sénat avait réduit à deux mois.

**M. le ministre.** Avis favorable.

**M. Gilles Lurton.** Le délai de deux mois est le délai de droit commun. En le prolongeant, vous ne facilitez pas la réalisation de ces projets et vous allez à l'encontre de la simplification.

*La Commission adopte l'amendement SPE534.*

*Elle adopte ensuite l'article 26 bis A modifié.*

**Article 27 :** *Extension du mécanisme du certificat de projet à la région d'Île-de-France*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE268 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** Cet amendement étend aux projets présentant un intérêt majeur pour la transition énergétique l'expérimentation du certificat de projet dans la région Île-de-France. Cet ajout est particulièrement pertinent dans la perspective de la COP21.

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** La rédaction que vous proposez est trop restrictive. Le champ d'application de l'expérimentation doit demeurer suffisamment large pour couvrir, par exemple, les opérations liées au Grand Paris. J'émet un avis défavorable.

**M. le ministre.** Même avis.

**M. Denis Baupin.** Le Grand Paris contribue à la transition énergétique dès lors que les transports en commun sont développés.

*La Commission rejette l'amendement SPE268.*

*Puis elle adopte l'article 27 sans modification.*

**Article 27 bis :** *Harmonisation des délais de recours pour les installations de production d'énergie renouvelable*

*La Commission maintient la suppression de l'article 27 bis.*

**Article 27 ter (nouveau) :** *Encadrement du droit de recours en matière d'installations d'élevage*

*La commission maintient la suppression de l'article 27 ter.*

**Article 28 :** *Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance dans le domaine du droit de l'environnement*

*La Commission examine l'amendement SPE275 de M. Denis Baupin, tendant à supprimer l'article.*

**M. Denis Baupin.** J'attendais un amendement identique du Gouvernement, puisqu'un important travail a été effectué sous l'égide de la ministre de l'écologie et de notre collègue sénateur Alain Richard pour élaborer des préconisations en vue de la réforme du droit de l'environnement. La ministre a annoncé son intention de transcrire ces recommandations, adoptées de manière consensuelle, dans la loi sur la biodiversité.

Alors que la ministre s'apprête à déposer des amendements sur ce sujet, il est pour le moins surprenant de recourir aux ordonnances d'autant que l'habilitation n'est pas la meilleure manière de légiférer, chacun en convient, puisqu'elle prive les parlementaires d'un débat nécessaire, nos travaux le montrent.

De surcroît, cet article est contraire à la Constitution puisque la Charte de l'environnement indique, à trois reprises, que les modifications du droit de l'environnement doivent être faites par la loi. Or, la loi, ce n'est ni le décret, ni l'ordonnance.

**M. le président François Brottes.** L'ordonnance est une loi, monsieur Baupin.

**M. Denis Baupin.** Nous verrons ce qu'en dira le Conseil constitutionnel, monsieur le président.

Je regrette que cette réforme importante et très attendue, sur laquelle un consensus est possible, soit conduite par voie d'ordonnances.

**M. le président François Brottes.** Il n'est pas utile que le ministre et le rapporteur thématique s'expriment sur les amendements de suppression. Ils auront l'occasion de répondre sur les amendements suivants.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur thématique, la Commission rejette l'amendement SPE275.*

*La Commission est saisie de l'amendement SP269 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** J'avais l'intention de me contenter de dire que cet amendement était défendu. Mais, n'ayant pas obtenu de réponse, je suis tenté de développer mes arguments...

**M. le président François Brottes.** Le rapporteur thématique et le ministre vont vous répondre maintenant.

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** Le rapport remis par M. Jean-Pierre Duport en avril dernier a montré qu'il était possible d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République d'un délai maximal de cinq mois entre le dépôt d'un dossier de demande complet et la délivrance d'un permis de construire. L'article 28, y compris ses alinéas 2 à 5, vise à parvenir à cette simplification qui permettra de garantir notamment une meilleure application de la loi ALUR et une accélération de la construction de logements, point sur lequel Mme Duflot s'était engagée, dès 2012, en sollicitant une habilitation à légiférer par ordonnance qui lui avait été accordée par le Parlement. Avis défavorable, donc.

**M. le ministre.** Avis défavorable également. L'article 28 vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans le respect des principes fondamentaux et des objectifs généraux du code de l'environnement, des mesures législatives de modernisation du droit de l'environnement et d'accélération des projets de construction et d'aménagement. Il s'agit pour le Gouvernement de mettre en œuvre des mesures relevant du domaine de la loi par des ordonnances qui ont bien une valeur législative. La Constitution est donc respectée.

Le Sénat a largement réduit le champ de l'habilitation, de telle sorte que le Gouvernement proposera de rétablir la rédaction issue de l'Assemblée nationale.

Monsieur Baupin, vous vous opposez à l'article 28 au motif, d'une part, qu'une telle réforme nécessite un débat parlementaire « réel », et, d'autre part, que la Charte de l'environnement s'opposerait au recours aux ordonnances.

J'ai répondu sur ce dernier point. Quant au premier, je réitère l'engagement pris par le Gouvernement : le Parlement sera étroitement associé à l'élaboration des projets d'ordonnance. J'ajoute que le Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui comprend des parlementaires des deux assemblées et des représentants de l'ensemble des parties prenantes, le sera également, de même que le public par le biais d'une consultation par voie électronique, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Pour répondre plus complètement à vos préoccupations, je me permets, si le président m'y autorise, de vous présenter l'amendement SPE460 que le Gouvernement a déposé sur l'article 28.

Cet amendement, qui vise à rétablir l'article dans sa rédaction issue de l'Assemblée, propose en outre une extension du champ de l'habilitation, afin de pouvoir mettre en œuvre les mesures innovantes, de nature législative, issues des propositions du rapport de la commission spécialisée du CNTE sur la démocratisation du dialogue environnemental, que son président, le sénateur Alain Richard, a remis le mercredi 3 juin dernier à la ministre de l'écologie. Ces propositions tendent tout à la fois à renforcer l'association des citoyens aux décisions qui les concernent et à sécuriser la conduite de projets. Je vous ai déjà indiqué en première lecture que ces travaux avaient bien vocation à trouver une traduction dans ce cadre et non dans le projet de loi relatif à la biodiversité.

L'amendement SPE460, qui résulte d'un accord avec Mme Ségolène Royal, rétablit la rédaction du I de l'article 28 adoptée par l'Assemblée, en la modifiant toutefois afin de permettre une réforme transversale des règles applicables en matière d'évaluation environnementale et de participation du public, et plus uniquement de celles applicables aux projets de construction et d'aménagement – les 2° et 3° du I du texte adopté par l'Assemblée faisaient respectivement référence aux projets de « construction et d'aménagement » et aux projets « d'aménagement et d'équipement ». Le Sénat avait ôté du champ de l'habilitation toutes les dispositions relatives à la participation du public et au contentieux de l'environnement, et considérablement restreint l'habilitation s'agissant de l'évaluation environnementale, notamment en supprimant la transposition d'une directive de 2014. L'amendement SPE460 réintroduit un délai de dix-huit mois pour adopter les ordonnances prises en la matière.

L'intégralité des problèmes que nous souhaitons traiter est ainsi abordée dans l'esprit d'équilibre qui caractérise nos discussions. Nous perdriions en cohérence si nous en venions à séparer telles ou telles dispositions de cet ensemble pour les renvoyer à un autre texte.

L'intérêt de la démarche que nous avons choisie est précisément d'appréhender de manière complète et cohérente les préoccupations environnementales, démocratiques et économiques. Si nous devons prendre chacune des mesures concernées dans un texte qui ne couvre que l'un de ces champs spécifiques, nous reproduirons les incohérences que nous dénonçons aujourd'hui. Les textes économiques seraient faits de dispositions qui seraient bonnes pour la vie économique, tandis que les textes environnementaux en comporteraient d'autres qui les contrediraient éventuellement. Il s'agit de la principale difficulté que nous rencontrons dans la conduite des grands projets, et que nous constatons souvent sur le terrain. Je me trouvais il y a quelques jours en Bretagne avec l'une de vos collègues : le projet d'extraction de sable coquillier au large des côtes, qui est sur la table depuis des années, fait l'objet d'une procédure qui n'est satisfaisante ni pour l'environnement ni pour le débat démocratique. Cette situation n'est due ni à un industriel ni à ceux qui font respecter la loi ; elle s'explique par le fait que les différents cadres n'ont pas été articulés de manière cohérente. C'est ce type de problème que la démarche retenue par le Gouvernement vise à résoudre.

**M. Denis Baupin.** Pour lever toute ambiguïté, je précise que nous ne sommes pas des défenseurs du *statu quo* : nous sommes favorables à la simplification du droit de l'environnement, et nous sommes partisans de l'accélération d'un certain nombre de projets, par exemple en matière d'énergies renouvelables. La simplification peut aussi permettre d'interrompre rapidement les mauvais projets afin d'éviter qu'ils ne fassent l'objet de procédures interminables et qu'ils ne se poursuivent malgré les avis défavorables de plusieurs acteurs – je pense à certains projets de barrage qui ont défrayé la chronique.

Il reste que je ne comprends pas pourquoi le Gouvernement tient tant à procéder par voie d'ordonnances, alors même que Mme Royal s'est prononcée pour une autre solution, non pas avant la première lecture mais lors de la remise du rapport Richard. Elle a alors indiqué que les mesures préconisées seraient reprises dans le projet de loi relatif à la biodiversité. C'est en tout cas ce que précise le communiqué de presse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Il me semble d'ailleurs que c'est pour cela qu'une partie du texte de l'article 28 a été supprimée au Sénat, d'ailleurs à l'initiative du sénateur Richard.

J'ajoute que le recours aux ordonnances est supposé faire gagner du temps. Or le délai prévu pour leur publication, soit un an après la promulgation de votre loi, n'est nullement antérieur à l'entrée en vigueur de la loi relative à la biodiversité !

Monsieur le ministre, je pouvais entendre certains de vos arguments, mais votre conclusion n'a fait que renforcer mes inquiétudes. En clair, vous nous dites que si l'on renvoie les questions d'environnement à d'autres textes, d'autres préoccupations risquent de prévaloir. Autrement dit, pour modifier une loi sur l'environnement, mieux vaut passer par un texte sur la croissance plutôt que par un projet de loi sur l'environnement. J'ai du mal à entrer dans cette logique, d'autant que nous savons que les textes ne sont pas les mêmes selon qu'ils sont préparés par une administration ou par une autre – et je ne prête évidemment à aucune d'entre elles la moindre mauvaise intention.

En conséquence, nous maintenons l'amendement.

*La Commission rejette l'amendement SPE269.*

*Elle est saisie de l'amendement SPE270 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** Nous proposons de préciser que seuls les projets d'intérêt général sont concernés par les aménagements possibles du droit de l'environnement prévus aux alinéas 2 à 6.

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** Avis défavorable. Il n'y a aucune raison de réserver le bénéfice d'un droit modernisé, plus rapide et plus efficace, aux seuls projets d'intérêt général et de refuser ce bénéfice à d'autres projets d'aménagement et de construction, dont l'impact sur l'économie, l'emploi et l'activité des territoires peut être au moins aussi grand. Cette restriction exclurait notamment les projets de construction de logements, hypothèse que nous ne pouvons pas accepter.

**M. le ministre.** Même avis.

Monsieur Baupin, je viens de prendre connaissance du communiqué de presse diffusé par le ministère de l'écologie lors de la remise du rapport Richard à Mme Ségolène Royal : il n'y est fait aucune mention du projet de loi relatif à la biodiversité. La ministre a elle-même indiqué lors de la remise de ce rapport que certaines des mesures préconisées seraient mises en œuvre par voie d'ordonnance. C'est Mme Royal et son cabinet qui nous ont proposé d'étendre le champ de l'habilitation que le Gouvernement vous demande de lui accorder pour pouvoir agir en ce sens. Il ne doit demeurer aucun doute : l'amendement du Gouvernement que nous aurons à examiner est bien le fruit d'un travail gouvernemental.

*La Commission rejette l'amendement SPE270.*

*Elle examine l'amendement SPE262 de Mme Anne-Yvonne Le Dain.*

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Il s'agit d'apporter une précision concernant les « législations distinctes du code de l'urbanisme » citées à l'alinéa 4, en ajoutant après ces mots : « tels le code de l'environnement, le code du patrimoine, le code rural et de la pêche maritime, le code minier ou le code forestier ».

Le code de l'urbanisme n'est pas le seul à être applicable lors de projets de construction et d'aménagement : entre autres procédures, celles relatives au défrichement, à l'archéologie préventive, aux dérogations relatives aux espèces protégées se cumulent et sont parfois difficiles à concilier pour les maîtres d'ouvrage, les entreprises et les administrations chargées d'appliquer les règles en vigueur. La prise en compte de ces éléments *a posteriori* allonge souvent les délais et augmente le coût final. Les acteurs peuvent avoir des lectures différenciées, et tel ou tel aspect concret peut avoir été oublié – il arrive que des chantiers soient lancés avant que l'on ne se soit aperçu que les camions ne pourraient pas tourner dans un virage qui en dessert l'accès...

Je vous propose d'adopter mon amendement pour que tous les acteurs aient conscience que s'appliquent d'autres textes que le code de l'urbanisme.

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** J'approuve la démarche de Mme Anne-Yvonne Le Dain, car toute notre réflexion vise à articuler au mieux les procédures relevant du code de l'urbanisme et celles résultant d'autres législations. Néanmoins je ne crois pas qu'il soit nécessaire de compléter l'alinéa 4 par cet amendement. Alors que la référence

globale aux « *législations distinctes du code de l'urbanisme* » permet de couvrir tous les codes visés par l'amendement, l'adoption de ce dernier pourrait avoir pour conséquence de laisser entendre que les autres codes sont exclus et faire courir ainsi un risque contentieux.

Mieux vaut, à mon sens, nous en tenir à l'approche globale privilégiée par la rédaction actuelle du texte. Je demande en conséquence à Anne-Yvonne Le Dain de bien vouloir retirer son amendement.

**M. le ministre.** Les procédures connexes aux autorisations d'urbanisme qu'il convient de réformer comprennent notamment celles des codes cités par l'amendement. La formulation « *relevant de législations distinctes du code de l'urbanisme* » me semble néanmoins se suffire à elle-même et avoir la portée la plus large, sans comporter le risque d'oublier telle ou telle procédure. Si le Gouvernement souscrit à votre démarche, madame la députée, il préfère ne pas introduire une instabilité liée à une énumération qui, par nature, ne serait pas exhaustive. A l'instar du rapporteur thématique, je vous demande donc de retirer votre amendement.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Vous m'avez rassurée ; je le retire. Mais il était important que ces éléments soient clairement énoncés.

**M. le président François Brottes.** J'étais pour ma part un peu froissé, madame Le Dain, car vous aviez oublié le code de la montagne... (*Sourires.*) Même s'il n'est pas encore complètement élaboré, nous y travaillons beaucoup.

*L'amendement SPE362 est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement SPE271 de Mme Michèle Bonneton.*

**Mme Michèle Bonneton.** Cet amendement vise à rétablir la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles (UTN) prévue à l'article L.145-11 du code de l'environnement. En effet, cette procédure au caractère particulièrement ouvert et participatif permet une meilleure acceptation des projets et, de ce fait, participe à ce qu'ils soient mieux compris.

Sa suppression est prématurée tant que les SCoT n'ont pas tous été revus, conformément à la loi ALUR, pour intégrer correctement les dispositions de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne ».

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** Je rappelle que la procédure des UTN a été mise en place à la fin des années 1970 et au début des années 1980 alors que florissaient de grandes opérations immobilières. Elle a permis un contrôle par l'État des équipements touristiques en montagne afin d'éviter un suréquipement de certaines collectivités et le massacre de l'espace montagnard.

La situation a évolué depuis cette époque. La suppression proposée dans le projet de loi trouve son origine dans le rapport d'audit du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), rendu en septembre 2013, sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne. Il soulignait, d'une part, que les autorisations UTN étaient de moins en moins nombreuses, et indiquait, d'autre part, que, globalement, le

développement des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux et la multiplication des chartes de parc naturel ou de réserve naturelle avaient contribué à constituer un cadre juridique qui permet aujourd'hui de se passer de la procédure lourde et complexe des UTN.

Si l'enjeu en termes numériques et juridiques n'est plus tel qu'il faille maintenir cette procédure, les remarques de Michèle Bonneton n'en sont pas moins justes : des dérives peuvent se produire. Le cadre législatif et réglementaire en vigueur doit cependant permettre de les éviter. En conséquence, si l'amendement n'était pas retiré, j'y serais défavorable.

**M. le président François Brottes.** Nous avons connu plusieurs cycles en matière d'UTN ; il est temps de stabiliser les choses !

**M. le ministre.** Madame Bonneton, je vous suggère de retirer votre amendement au profit de l'amendement SPE371 que défendra Mme Laclais. Il traite de la plupart des sujets que vous abordez et inclut même la consultation de la commission permanente du Conseil national de la montagne – sans doute éclairée par les travaux en cours de la mission que le Gouvernement a confiée à Mme Laclais et à Mme Genevard sur la révision de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

**Mme Bernadette Laclais.** Dans le prolongement du trentième anniversaire de la loi Montagne, le Premier ministre a en effet souhaité nous confier la mission d'évaluer cette loi et de faire d'éventuellement de nouvelles propositions. Annie Genevard, députée du Doubs, et moi-même sommes à la tâche depuis le 22 janvier.

Je ne suis pas persuadée qu'il faille dès aujourd'hui autopsier puis enterrer la procédure d'UTN. En revanche, les demandes d'allègement de procédure me paraissent justifiées ainsi que les diverses questions posées. Le Gouvernement entend protéger la montagne et garantir un aménagement équilibré, tout en intégrant les procédures dans un document d'urbanisme beaucoup plus large à l'échelle de la vallée. Il me semble que nous pourrions utilement décider ensemble que les éléments du rapport que le Gouvernement retiendra seront intégrés dans le projet d'ordonnance relatif aux UTN qui devra être présenté à la commission permanente du Conseil national de la montagne, que préside notre collègue Joël Giraud. Cela permettrait d'alléger les procédures tout en garantissant la consultation de tous les acteurs impliqués.

**M. Joël Giraud.** J'ai déposé l'amendement SPE139, identique à celui de Bernadette Laclais.

En février dernier, la revue *La Semaine Juridique*, dans son édition Administrations et collectivités locales, a publié un excellent article intitulé : « *La simplification du droit dans toute sa complexité.* » Jusqu'à présent, une procédure intelligente, mise en place par la loi Montagne, s'appuyait sur un guichet unique, l'UTN de massif. Conformément à la loi, qui vise à assurer un équilibre entre développement et protection, elle permettait une discussion avec les maîtres d'ouvrage au sein des comités de massifs, tout en garantissant la possibilité d'un développement. Si la procédure d'UTN est totalement supprimée, il deviendra quasiment impossible de déroger au principe de l'urbanisation en continuité en montagne – plusieurs universités l'ont confirmé à ma demande. Michèle Bonneton a aussi eu raison de citer la question de l'avis requis lorsque le territoire concerné par un projet d'UTN est régi par un SCoT ; Bernadette Laclais en avait parlé en première lecture.

Nous précisons que le projet d'ordonnance relatif aux UTN doit être soumis à la commission permanente du Conseil national de la montagne, car c'est en son sein que se trouveront les consensus. Je pense à un amendement qui avait suscité quelque émoi parce qu'il visait à permettre aux motoneiges de rallier les restaurants d'altitude. Élus, responsables de stations, associations environnementales et partenaires divers s'étaient réunis pour aboutir à une solution consensuelle.

**Mme Michèle Bonneton.** Le problème est que tout notre territoire n'est pas couvert par les documents d'urbanisme invoqués. Aujourd'hui, je le répète, la suppression de la procédure d'UTN me paraît prématurée.

Quant aux amendements de Bernadette Laclais et de Joël Giraud, ils sont parfaitement adaptés à la montagne, même s'il aurait été préférable que l'avis de la commission permanente du Conseil national de la montagne ne soit pas seulement consultatif, mais toutes les procédures d'UTN ne se situent pas nécessairement en montagne.

Je maintiens mon amendement.

*La Commission rejette l'amendement SPE271.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel SPE535 des rapporteurs.*

*Puis elle est saisie de l'amendement SPE364 de Mme Anne-Yvonne Le Dain.*

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Nous devons explicitement indiquer à l'article 28 qu'il faut favoriser une « *évaluation environnementale commune à tous les aspects d'un même plan ou programme d'aménagement* ».

Dans le même esprit que celui qui motivait mon amendement précédent, il s'agit de veiller à ce que l'évaluation environnementale prenne tout en compte en amont, ce qui permettra que le chantier se déroule dans de bonnes conditions en termes de préservation de l'environnement, de coûts et de délais.

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** Votre amendement est satisfait par l'alinéa 6, qui dispose déjà que les ordonnances viseront à définir « *les cas et les conditions dans lesquels l'évaluation environnementale d'un projet, d'une opération et d'un plan et programme peut tenir lieu des évaluations environnementales de projets, d'opérations ou de plans et programmes liés au même aménagement* ». Je vous suggère de retirer votre amendement.

**M. le ministre.** Je partage l'avis du rapporteur thématique.

*L'amendement SPE364 est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement SPE460 du Gouvernement, qui fait l'objet des sous-amendements SPE677, SPE678, et SPE679 de M. Denis Baupin.*

**M. le président François Brottes.** Le ministre a déjà présenté l'amendement du Gouvernement en donnant son avis sur l'amendement SPE269.

**M. Denis Baupin.** Monsieur le ministre, j'avais bien lu quelque part que Mme Royal annonçait que les mesures retenues dans le rapport Richard seraient intégrées dans le projet de loi relatif à la biodiversité, mais il s'agissait d'une dépêche de l'Agence France-Presse (AFP) indiquant que la ministre avait donné cette précision en mai. Dont acte ! Il ne s'agit pas de la position actuelle de la ministre, mais je croyais de bonne foi que ce qu'elle avait dit en mai était encore valable en juin. Pour notre part, nous avons conservé le même point de vue.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur thématique, la Commission **rejette** successivement les sous-amendements SPE677 et SPE 678.*

*Le sous-amendement SPE679 est **retiré**.*

*Puis la Commission, suivant l'avis favorable du rapporteur thématique, **adopte** l'amendement SPE460.*

*En conséquence, les amendements SPE272, SPE273 et SPE274 de M. Denis Baupin, **tombent**.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur thématique, la Commission **adopte** ensuite les amendements identiques SPE139 de M. Joël Giraud et SPE371 de Mme Bernadette Laclais.*

*Elle **adopte** enfin l'article 28 **modifié**.*

**Article 28 bis A (nouveau) :** *Possibilité de retrait d'une décision de non-opposition à déclaration préalable*

*La Commission **maintient la suppression** de cet article.*

**Article 28 bis :** *Simplification des règles de cession d'un fonds de commerce*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel SPE491 du rapporteur général.*

*Puis elle adopte l'article 28 bis modifié.*

**Article 28 quinquies :** *Rapport sur les effets de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme*

*La Commission est saisie de l'amendement SPE276 de Mme Michèle Bonneton.*

**Mme Michèle Bonneton.** Il s'agit de rétablir l'article 28 *quinquies*, introduit par l'Assemblée puis supprimé par le Sénat, afin qu'un rapport soit remis au Parlement, avant le 31 décembre 2015, sur l'évaluation des effets de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme. Cette ordonnance vise à freiner les recours abusifs contre des permis de construire.

**M. Christophe Castaner.** Avis favorable. Ce rapport pourra éclairer le Gouvernement pour la rédaction de l'ordonnance relative à l'amélioration du règlement des litiges en matière d'urbanisme.

**M. le ministre.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Commission.

*La Commission adopte l'amendement SPE276.*

*L'article 28 quinquies est ainsi rétabli.*

**Article 29 :** *Sécurisation des projets de construction*

*La Commission aborde l'amendement SPE459 du Gouvernement.*

**M. Jean-Louis Roumegas.** Monsieur le président, nous avons accéléré la cadence et nous en arrivons à un article important supprimé par le Sénat. Il ne nous paraît pas de bonne politique de poursuivre à cette heure tardive, d'autant que nous avons prévu d'arrêter nos travaux à une heure du matin et qu'il est déjà une heure quinze.

**M. le président François Brottes.** Monsieur Roumegas, les débats se déroulent à leur rythme, mais rien ni personne n'a été négligé. Comme vous avez pu le constater, la discussion de l'article 28 a été approfondie. Nous avançons afin de discuter dans la foulée de dispositions qui forment un ensemble cohérent.

**Mme Michèle Bonneton.** Nous abordons un sujet important qu'il serait dommage de traiter à cette heure alors que nous avons prévu de nous interrompre plus tôt.

**M. le ministre.** L'amendement du Gouvernement vise à rétablir l'article 29 qui restreint le champ de l'action en démolition aux seules zones sensibles sans pour autant porter atteinte aux modalités de démolition de droit commun.

Avant d'être supprimé par le Sénat, l'article 29 a donné lieu à de longues discussions en première lecture qui ont conduit à en limiter la portée et, de ce fait, à en réduire l'efficacité. Depuis, la question a été à nouveau travaillée par le cabinet et les services de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Lors de nos précédents débats, nous nous sommes retrouvés dans des situations inextricables et face à des problèmes que nous n'avions pas résolus. Je vais donc essayer d'être précis et pédagogue.

Cet article 29 ne concerne pas la démolition des constructions édifiées sans permis de construire. La mesure proposée ne concerne donc pas, par exemple, les habitations construites en zone rouge des plans de prévention des risques (PPR). Qu'est-ce que l'action en démolition ? C'est la possibilité d'obtenir la démolition d'une construction si celle-ci est, d'une part, réalisée conformément à un permis légal et, d'autre part, si ce permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. Dans le cas d'une construction sans permis, la démolition peut être obtenue en saisissant le juge civil ou le juge pénal. L'article L. 480-13 du code de l'urbanisme que nous proposons de modifier ne s'applique pas au cas des constructions édifiées sans permis. Je tiens à être clair sur le sujet, car une ambiguïté était demeurée en première lecture.

La construction dans une zone constructible après obtention d'un permis, mais qui ne respecterait pas ce document, pose un autre problème. En l'état du droit en vigueur, l'article L. 480-13 ne s'applique pas, et il ne s'appliquera pas davantage après la réforme, car si les prescriptions du permis ne sont pas respectées, nous ne sommes pas dans le champ de l'action en démolition, et les mécanismes de droit commun de la démolition s'appliquent.

Quel est le seul cas concerné par la réforme que nous proposons ? C'est celui d'une construction dans une zone constructible non sensible pour laquelle le permis délivré n'est pas conforme au plan local d'urbanisme (PLU). Après la délivrance d'un permis et l'édification de la construction conformément à ce dernier, ce document peut faire l'objet d'un recours pour non-conformité au PLU et être annulé. Aujourd'hui, le permis est annulé à l'issue d'une procédure pouvant durer cinq ans, compte tenu de l'appel, voire plus longtemps. Le temps que l'annulation soit prononcée, la construction peut tout de même être terminée. La procédure d'action en démolition est engagée dans les deux ans qui suivent la décision d'annulation du permis mais, dans les faits, la démolition n'est pratiquement jamais prononcée au terme de parfois six ans de procédure – elle l'est dans les cas résiduels d'une illégalité de fond importante et ayant des effets manifestement disproportionnés.

Nous proposons une réforme parce que les longs délais de recours, additionnés à ceux de l'action en démolition, ont entraîné une pratique de chantage qui conduit à un système de budgétisation par les promoteurs d'un « droit de recours ». Par ailleurs, les banques prennent prétexte d'une potentielle démolition pour ne pas octroyer de prêt permettant de financer la construction. Le ministère du logement estime aujourd'hui qu'au moins 40 000 logements sont ainsi bloqués, faute de pouvoir obtenir les garanties d'emprunt en raison de la menace d'action en démolition.

Dans le cas d'une construction dans une zone constructible non sensible dont le permis délivré n'est pas conforme au PLU, l'amendement vise en conséquence à supprimer l'action en démolition de l'article L. 480-13, qui serait donc recentrée uniquement sur les zones sensibles.

Si le permis est annulé, comme il n'y aura plus de procédure d'action en démolition qui allonge les délais de quatre ans – deux ans pour lancer l'action et deux ans pour le jugement – seules les modalités de droit commun perdureront. Le blocage observé du côté des banques n'aura plus lieu d'être et les projets pourront être relancés. Cela ne diminuera en rien les voies de recours de droit commun.

Cette mesure de bon sens faisait partie des mesures de simplification présentées dans le rapport sur la construction et le droit au recours remis au Gouvernement en 2013 par M. Daniel Labetoulle. La rédaction qui a d'abord été proposée comportait des ambiguïtés ; celle qui vous est soumise aujourd'hui en a été purgée. Je remercie ceux d'entre vous qui se sont investis sur ce sujet en première lecture, en particulier M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Cette mesure attendue sera efficace.

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** Je suis favorable à l'amendement du Gouvernement. Nous avons tous beaucoup travaillé depuis la première lecture, et nous avons pris le temps de répondre aux inquiétudes légitimes qui s'étaient exprimées. Il n'est aujourd'hui pas question de fermer les yeux sur des infractions au PLU et au code de l'urbanisme.

La nouvelle version de l'article 29 propose de recentrer l'action en démolition dans les zones les plus sensibles tout en réhabilitant le référé suspension qui permet d'agir le plus en amont possible, ainsi que l'action classique des investisseurs dans des secteurs où les recours abusifs sont largement développés. Nous savons qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et particulièrement dans les Bouches-du-Rhône,...

**M. le président François Brottes.** Rassurez-vous, cela existe aussi dans d'autres régions !

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** ...certaines personnes se sont spécialisées dans les recours abusifs, participant parfois à des systèmes quasi maffieux. Les mêmes multiplient les recours et menacent le financement des projets puisque les banques ne prêtent pas lorsqu'une procédure est en cours.

La mesure proposée n'enlève rien aux autres dispositifs qui permettent la démolition. Elle concerne uniquement les opérations ayant disposé d'une autorisation d'urbanisme, et non pas les constructions illégales sans permis, qui n'ont jamais relevé de son champ d'application. C'est parce que nous maîtrisons mal cette explication, et j'en suis le premier coupable, que des incertitudes ont perduré lors de nos débats en première lecture.

Dans le contexte actuel, alors que la construction de plus de 40 000 logements est bloquée par la menace d'une procédure, le recentrage de l'action en démolition constitue un premier pas significatif dans la lutte contre les recours abusifs.

Ce sujet était au cœur des discussions du groupe de travail présidé par M. Labetoulle. Leurs comptes rendus, que j'ai lus intégralement, en attestent. Cette disposition est

assurément celle sur laquelle leurs travaux ont été le plus approfondis. Il s'agit d'une mesure forte pour modifier durablement le comportement d'acteurs un peu maffieux.

L'article 29 que le Gouvernement propose de rétablir sécurise le droit en vigueur pour ce qui concerne les constructions illégales et les zones sensibles tout en permettant de soutenir le marché du logement, ce dont notre pays a besoin.

**M. Jean-Louis Roumegas.** J'observe d'abord que le Gouvernement entend revenir à sa rédaction initiale de l'article 29, au mépris de ce qui avait été voté par notre commission en première lecture. Nous proposons en effet de réduire de deux ans à six mois le délai d'engagement d'une action en démolition. Je crois me souvenir que l'amendement en ce sens adopté par la commission spéciale avait été déposé par les commissaires du groupe socialiste...

Je constate ensuite que les zones exclues de l'application de l'amendement sont finalement très limitées. Il ne s'agit, par exemple, ni des zones naturelles ni des zones agricoles, pour lesquelles la procédure d'action en démolition sera bel et bien abrogée. La mesure voulue par le Gouvernement supprime donc tous les dispositifs qui permettent de lutter contre le mitage en zone rural. Sans menace de démolition, le mitage, qui s'était beaucoup développé et posait de vrais problèmes, pourra allégrement reprendre.

La disposition proposée paraît totalement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Il n'est pas vrai que la menace du recours en démolition soit dépourvue de garde-fous. Ils sont au contraire très nombreux : le préjudice doit être réel et concerner le requérant, la violation de la servitude d'urbanisme ne doit pas être régularisable, etc. Cette procédure est donc très encadrée. Il est, de plus, paradoxal d'affirmer que les recours aboutissent très rarement tout faisant état d'une menace qui pèserait sur presque tous les projets d'urbanisme. Je ne nie pas que les abus existent. Pour les combattre, certaines mesures préconisées par le rapport Labetoulle avaient d'ailleurs été mises en œuvre par le ministère du logement, mais ce n'est pas le cas de celle dont nous débattons aujourd'hui.

J'ajoute que toutes les associations qui se battent pour le droit de l'environnement, comme France Nature Environnement, sont totalement opposées à la mesure proposée par le Gouvernement.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Il ressort très clairement de la lecture des débats du Sénat sur cet article que sa suppression est la conséquence d'un certain nombre d'incompréhensions et, pourquoi ne pas le dire, d'un déficit pédagogique au banc du Gouvernement, qui ont conduit un certain nombre de nos collègues sénateurs à prendre une décision dont ils n'ont manifestement pas saisi toute la portée – j'ai failli parler de méprise mais il ne faut pas prendre nos collègues pour ce qu'ils ne sont pas.

Je ne partage pas les inquiétudes exprimées par Jean-Louis Roumegas. Cet amendement ne contient pas de dispositions qui faciliteraient les irrégularités commises au regard des documents d'urbanisme ; il vise au contraire à lutter contre les comportements abusifs de ceux qui profitent de situations litigieuses en termes d'urbanismes pour en tirer des avantages indus. Cet amendement gouvernemental est donc parfaitement recevable et notre groupe le soutiendra unanimement.

Monsieur le président, il est une heure trente du matin et nous étions convenus d'en avoir déjà terminé avant cette heure. Je comprends les impératifs de cohérence que vous avez

évoqués, mais si nos travaux y étaient soumis sous tous leurs aspects, ils seraient sans doute plus courts. Nous vous remercions de veiller à ce que les horaires annoncés au début de nos débats soient respectés.

**M. le président François Brottes.** Je prends acte de votre remarque, monsieur Poisson. J'essaie toujours de gérer plusieurs cohérences à la fois, et il n'en résulte malheureusement pas toujours une cohérence globale... (*Sourires.*)

**Mme Audrey Linkenheld.** Je suis sensible aux arguments relatifs à la question des recours abusifs. Pour connaître le secteur du logement, je sais que beaucoup d'opérations sont bloquées du fait de l'effet dissuasif de la menace de l'action en démolition. Cependant, monsieur le ministre, l'action en démolition concerne ici le cas où le permis n'est pas conforme au PLU du point de vue des constructions, des gabarits, de l'épannelage, de l'alignement, des zones sensibles... Mais le PLU contient aussi d'autres éléments, moins matériels, par exemple des servitudes de mixité sociale, qui imposent à un maire de faire construire au moins 20 ou 30 % de logements sociaux lors d'une opération de logement. Que faire face à un maire qui n'aurait pas envie, pour des raisons idéologiques, de respecter cette contrainte inscrite au PLU et qui accepterait, en toute connaissance de cause et en accord avec les professionnels du logement, de délivrer des permis de construire ne comprenant pas cette portion de logements sociaux ? Quels moyens de droit commun peut-on mobiliser pour éviter ce type de pratiques ? Le but n'étant pas de sanctionner le bailleur ou le promoteur, mais le maire, l'action en démolition ne constitue manifestement pas la réponse.

**Mme Michèle Bonneton.** Le dispositif proposé permettrait des actions en démolition seulement dans des zones ultrasensibles et très protégées, listées dans l'amendement. Ainsi, les démolitions ne seraient plus possibles dans les parcs naturels régionaux ; une démolition ne serait envisageable que dans les cœurs de parcs nationaux et non dans leurs parties plus périphériques.

Les actions en démolition sont rares et font suite à l'annulation par le juge administratif d'un permis de construire illégal. Le juge statue sur des raisons de fond – une servitude non respectée, une hauteur non conforme à un règlement, une zone non constructible – et le plaignant doit avoir un intérêt à agir. Juridiquement, les choses apparaissent donc très encadrées.

L'ordonnance de juillet 2013 permet désormais de condamner les plaignants si le caractère abusif du recours est avéré ; il faut évaluer l'efficacité de cet outil avant de mettre en place d'autres dispositifs. Cette ordonnance a repris toutes les propositions du rapport Labetoulle sauf celle visée par cet amendement. À côté des raisons déjà évoquées, cette réticence s'explique aussi par l'insécurité juridique que le dispositif laisse subsister : l'annulation, par le juge administratif, d'un permis de construire ne serait pas obligatoirement suivie d'une demande de démolition. Or l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen confère à l'exécution d'une décision de justice le caractère d'un droit fondamental. De même, on peut se demander si cet amendement n'est pas contraire à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et à l'article 4 de la Charte de l'environnement. Enfin, rendre la démolition impossible sur la majeure partie de notre territoire reviendrait à inciter à ne pas respecter les lois et les règlements.

**M. le président François Brottes.** Il me semblait que le ministre nous avait rassurés sur ce point !

**M. Jean-Yves Caullet.** Ce sujet sensible avait donné lieu, en première lecture, à un débat approfondi. Comme nous souhaitons tous éviter de donner une prime à la violation de la règle, un travail a été mené pour aboutir à cet amendement. Contrairement à ce que vient de dire Michèle Bonneton, celui-ci ne conduit pas à limiter la possibilité de démolition à quelques zones très réduites de notre territoire. C'est uniquement la procédure visée par l'amendement qui ne pourrait plus être mise en œuvre que dans des zones bien définies ; mais il reste bien d'autres cas où une construction non-conforme serait sanctionnée par la démolition ! Cette solution couronne un travail minutieux, à la hauteur de l'importance que nous accordons tous au sujet, et elle recueille le soutien du groupe Socialiste, républicain et citoyen.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Cet amendement aurait mérité un débat moins tardif ! Lors de la première lecture, nous avons mis du temps à comprendre non la teneur de l'article, mais les objectifs poursuivis. L'article – clairement rédigé – supprimait la possibilité de solliciter la démolition après qu'un jugement a annulé le permis, sauf dans des zones protégées. Cet élément a étonné, car tant ceux qui délivrent les permis que ceux qui les contestent entendent que la sanction, en cas d'annulation, est le rétablissement des lieux. Cette suppression d'une possibilité parmi d'autres d'obtenir la démolition pose problème dans la mesure où il s'agit de la manière la plus logique d'y aboutir : on conteste une autorisation administrative, on saisit le tribunal et, lorsque l'autorisation administrative est annulée, on s'adresse au juge compétent pour qu'il ordonne la démolition.

Cette procédure n'est pas sans failles : même si le permis est annulé, obtenir la démolition reste très compliqué ; les délais nécessaires pour parvenir à cet objectif mettent en difficulté les maîtres d'œuvre, éventuellement des banques ; enfin – et c'est sans doute le pire –, les recours abusifs transforment une mesure de protection des citoyens honnêtes en moyen de faire de l'argent. On comprend la volonté du Gouvernement de lutter contre ce phénomène, mais, comme le note le ministère du logement, la véritable solution consisterait dans la généralisation de la pratique du référé-suspension, qui permet d'éviter que les travaux de construction ne commencent. Il faudrait intégrer dans le dispositif législatif l'idée que la saisine du juge pour faire annuler un permis de construire devrait nécessairement s'accompagner de la suspension de la construction. L'évaluation de la recevabilité de la plainte donnerait au juge l'occasion d'une première approche du dossier tout en permettant de lutter contre la fraude puisqu'elle implique de vérifier la qualité de celui qui agit.

J'accepterai cet amendement car j'en partage l'objectif ; mais en l'état, j'ai peur que, comme la prescription en matière de non-conformité de construction, cette mesure ne serve les intérêts de personnes qui ne méritent ni notre protection, ni notre attention.

**Mme Michèle Bonneton.** Comme Jean-Yves Le Bouillonnet, j'y vois un grand sujet d'inquiétude !

Lors des débats en première lecture, notre commission avait trouvé une solution de compromis acceptable, confirmée dans l'hémicycle ; au Sénat, cet article a donné lieu à de longs échanges, et je ne pense pas que les sénateurs l'aient mal compris. Accepter cet amendement constituerait un très mauvais signal quant au respect de la loi et de la chose jugée.

**M. Christophe Castaner, rapporteur thématique.** Monsieur Roumegas, Madame Bonneton, l'amendement de repli que nous avons proposé était bien conçu, mais hors sujet. En effet, la procédure classique comprend la délivrance du permis, un délai de recours de

deux mois, puis, en cas de recours devant le tribunal administratif, l'attente d'un jugement pendant deux à trois ans. Si le permis est annulé – sur le fond ou pour un simple vice de forme –, il est alors possible d'intenter l'action en démolition dans un délai d'un an ; enfin, la décision de démolir – ou non – peut intervenir dans un délai de deux ans. Notre amendement ne traitait que de cette dernière question et proposait de réduire le délai pour engager l'action en démolition de deux ans à six mois. Notre amendement ne résolvait donc pas le problème puisqu'il intervenait en fin de procédure, au bout d'au moins trois ou quatre ans.

Madame Linkenheld, la réponse aux anomalies que vous dénoncez, c'est l'outil préventif que constitue le référé-suspension. Lorsque l'on intente un recours sans utiliser ce référé, ce n'est pas pour parer au préjudice immédiat, mais pour entrer dans une négociation pécuniaire. Il s'agit d'un véritable racket au recours !

Madame Bonneton, l'action en démolition reste possible dans la plupart des cas d'irrégularité par rapport aux règles de construction et d'urbanisme. L'amendement ne concerne que les constructions dans une zone constructible et non sensible, dont le permis n'est pas conforme au PLU. Les autres constructions n'y sont pas éligibles : ainsi, une construction irrégulière en zone naturelle ou agricole qui n'a pas fait l'objet d'un permis de construire peut faire l'objet d'une l'action en démolition.

Enfin, monsieur Roumegas, vous avez raison : la démolition reste rare car la responsabilité de la personne qui a obtenu le permis de construire est rarement engagée. En revanche, face à ce risque, les banques refusent de prêter l'argent nécessaire à la construction et au montage du projet. Certes, la frilosité bancaire actuelle ne s'y résume pas, mais les établissements prennent aujourd'hui prétexte de cet argument pour ne pas prêter. Ce danger théorique, en bout de course, met au défi la capacité de l'opérateur immobilier à boucler le plan de financement de son opération, bien en amont. C'est pourquoi l'article 29 et le rapport Labetoulle proposaient de lever ce risque, et de réarmer en même temps le recours au référé-suspension. Celui-ci représente la meilleure réponse à toutes les anomalies que peuvent constater les citoyens, les associations ou les élus, car il les traite rapidement et avant le moindre préjudice.

**M. le ministre.** Madame Bonneton, j'ai eu tort de ne pas faire, au Sénat, l'effort pédagogique auquel je me livre ce soir, M. Poisson l'a rappelé. À l'Assemblée, en première lecture, un travail incomplet de notre part ne nous avait pas permis d'être convaincants, si bien que, devant le Sénat, nous repartions de très loin, les débats portant sur l'amendement de repli qu'évoquait votre rapporteur thématique.

Vous citez le cas d'un parc naturel. Dans ce cadre, si un PLU est en vigueur, il prend nécessairement en compte les servitudes du parc. Nous sommes évidemment dans une situation dans laquelle l'article L. 480-13 ne s'applique pas, notre réforme n'y change rien.

Regardons à nouveau ce qu'il en est, cas par cas.

Pour une construction effectuée sans permis, par exemple dans une zone rouge du plan de prévention du risque inondation (PPRI), le recentrage de l'action en démolition que nous proposons ne réduit en rien les possibilités de démolition. Il est en effet impossible de demander au juge administratif l'annulation d'un permis qui n'a jamais été délivré. Or cette annulation conditionne l'introduction d'une action en démolition. La démolition peut en revanche être demandée dans les conditions de droit commun : la collectivité introduit généralement un recours au pénal qui ouvre plusieurs possibilités pour suspendre les travaux

ou aboutir à une démolition. En l'espèce, l'article L. 480-13 ne s'applique pas, et la réforme proposée ne change rien à la situation actuelle.

Si une construction en zone sensible n'a pas respecté les prescriptions du permis qui lui a été accordé, le recentrage de l'action en démolition ne réduit pas davantage la possibilité de démolition qui peut être demandée dans le cadre de la procédure de droit commun. L'article L. 480-13 ne s'applique pas en cas de non-respect du permis mais uniquement, je le répète, en cas d'annulation du permis par le juge administratif. À nouveau, notre réforme ne change rien à la situation actuelle.

Dans les zones constructibles non sensibles, si une construction ne respecte pas le permis qui lui a été délivré conformément au PLU, il en est de même : l'action en démolition ne trouve pas à s'appliquer car le permis, conforme au PLU, ne peut pas être annulé par le juge administratif. Le recentrage de l'action en démolition ne réduit pas les possibilités de démolition.

Le recentrage de l'action en démolition que nous proposons ne s'appliquera que dans un seul cas : une construction dans une zone constructible non sensible pour laquelle le permis délivré n'est pas conforme au PLU. Compte tenu des délais de recours et des pratiques abusives qui ne sont pas couvertes par des dispositions prises par ailleurs, nous proposons une réforme qui porte sur cette seule situation.

Tout ce qui est aujourd'hui couvert par le référé-suspension – notamment le cas évoqué par Mme Linkenheld – ou par le recours pénal, le reste.

M. Labetoulle, dont j'ai été un bien piètre avocat lors de nos travaux en première lecture, peut éventuellement avoir de nombreux défauts mais, quand on connaît son passé professionnel, il devient difficile de le soupçonner de proposer des dispositions contraires à la Constitution. Le rapport du groupe de travail qu'il présidait indique que la réforme de l'article L. 480-13 apparaît comme « *l'une des [mesures les] plus fortes pour modifier durablement les comportements des acteurs* ».

*La Commission **adopte** l'amendement SPE459.*

*L'article 29 est ainsi **rétabli**.*

**M. le président François Brottes.** Mes chers collègues, nous en avons terminé pour ce soir. Je vous présente mes excuses pour ne pas avoir parfaitement tenu l'horaire que nous avions annoncé.

*La séance est levée à une heure cinquante-cinq.*

\*

\*      \*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance et l'activité**

Réunion du mardi 9 juin 2015 à 20 h 45

*Présents.* - M. Luc Belot, M. Yves Blein, Mme Michèle Bonneton, M. Jean-Louis Bricout, M. François Brottes, Mme Colette Capdevielle, M. Christophe Castaner, M. Jean-Yves Caullet, M. Gérard Cherpion, Mme Françoise Dumas, Mme Corinne Erhel, Mme Sophie Errante, M. Daniel Fasquelle, M. Richard Ferrand, Mme Jacqueline Fraysse, M. Joël Giraud, M. Jean Grellier, M. Patrick Hetzel, M. Philippe Houillon, Mme Bernadette Laclais, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Dominique Lefebvre, Mme Audrey Linkenheld, Mme Véronique Louwagie, M. Gilles Lurton, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Denys Robiliard, M. Jean-Louis Roumegas, M. Gilles Savary, M. Christophe Sirugue, M. Alain Tourret, M. Stéphane Travert, Mme Cécile Untermaier, Mme Clotilde Valter, M. Philippe Vitel, M. Michel Zumkeller

*Excusé.* - M. Éric Woerth

*Assistaient également à la réunion.* - M. Denis Baupin, M. Lionel Tardy

