

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Examen pour avis du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises (n° 1341) (*M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis*) 2

Mercredi

18 septembre 2013

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 93

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, **sur le rapport de M. Philippe Noguès, le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises (n° 1341).**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises.

Compte tenu de l'urgence, nous avons nommé la semaine dernière dans la précipitation, notre rapporteur pour avis Philippe Noguès.

La saisine porte sur les articles 8, 9, 13, 14, 16, 18 et 19. À l'issue du délai de dépôt des amendements, lundi 16 septembre à neuf heures trente, quatre amendements avaient été déposés.

M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis. Le Gouvernement a souhaité engager, au bénéfice des entreprises – comme à celui de l'ensemble des usagers de l'administration –, un véritable « *choc de simplification* », visant à les libérer de certaines tâches et à leur permettre de se concentrer sur le cœur de leur activité.

Il a donc organisé, au premier semestre de cette année, une vaste concertation avec ces entreprises afin d'identifier les facteurs clés de progrès en ce domaine. Notre collègue Thierry Mandon, député de l'Essonne, a ainsi été chargé par le Premier ministre de proposer au Gouvernement, en relation étroite avec les entreprises et l'ensemble des services publics concernés, un programme de travail pour la simplification du cadre réglementaire et fiscal des entreprises.

C'est sur la base de son rapport, intitulé « *Mieux simplifier : la simplification collaborative* » et remis au début du mois de juillet 2013, que le comité interministériel de modernisation de l'action publique a arrêté, lors de sa réunion du 17 juillet dernier, un programme triennal de simplification de la vie des entreprises.

Si nombre des mesures identifiées au cours de la concertation préalable devraient pouvoir être mises œuvre sans que soit nécessaire une modification de la loi, d'autres appellent en revanche la modification de plusieurs dispositions législatives.

L'objet du projet de loi que la commission des lois, saisie au fond, examinera cet après-midi même et dont la discussion en séance publique est prévue le mardi 1^{er} octobre, vise à permettre au Gouvernement d'opérer ces modifications de la manière la plus rapide possible, c'est-à-dire par voie d'ordonnances.

Je ne m'attarderai pas ici sur les conditions dans lesquelles le Parlement doit procéder à l'examen de ce projet. Elles sont particulièrement inconfortables, puisque je viens rapporter devant vous une semaine seulement après avoir été désigné. Cette durée est naturellement bien trop brève pour procéder à des auditions détaillées, alors même qu'est prônée, pour l'élaboration des ordonnances, la méthode collaborative. Je ne m'étendrai pas non plus sur le caractère toujours insatisfaisant du recours à la procédure des ordonnances, dont le principe même est de faire voter aux parlementaires le dessaisissement, fût-il temporaire, de leur compétence de législateur.

La Commission s'est saisie des articles 8, 9, 13, 14, 16, 18 et 19 du projet de loi.

Aux prérogatives de notre commission en matière d'aménagement du territoire se rattache l'article 8, relatif au Grand Paris – désormais appelé « *Nouveau Grand Paris* ». Il est en effet indispensable de tirer les conséquences juridiques des annonces faites par le Premier ministre, le 6 mars dernier. Des modifications devront, pour ce faire, être apportées à la loi du 3 juin 2010, notamment pour permettre à la Société du Grand Paris d'apporter une contribution financière aux travaux de modernisation du réseau de transports publics existant, et pour créer une procédure de révision du schéma d'ensemble, que le législateur avait omis d'inclure dans la loi de 2010.

L'article 9 du projet de loi vise à soumettre les mutuelles et les établissements de crédit aux mêmes conditions de seuils que les sociétés régies par le code du commerce, en matière de *reporting* extra-financier. L'article 225 de la loi « *Grenelle II* » a en effet rendu obligatoire la publication par les entreprises d'informations sociales et environnementales, mais cette mesure ne s'applique qu'au-delà d'un certain seuil, défini par décret pour les entreprises qui ne sont pas cotées en bourse. Or la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 a supprimé par erreur le renvoi à ce seuil pour les mutuelles et les établissements de crédit, soumettant ainsi ces catégories de société à des conditions plus strictes que les autres sans que cela se justifie. Il s'agit donc de rétablir, entre tous ces opérateurs, une pleine égalité de traitement.

Dans la même logique, je souhaiterais que nous puissions aller plus loin dans l'harmonisation des règles applicables aux entreprises en matière de *reporting* extra-financier, et je vous proposerai d'étendre les règles en vigueur aux entreprises publiques et aux sociétés par actions simplifiées.

L'article 13 du projet de loi s'inscrit dans le prolongement des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, au cours desquels les parties prenantes ont mis en exergue, d'une part, la multiplicité des autorisations qu'un projet d'activité économique devait obtenir, d'autre part, la difficulté pour les porteurs de projet à connaître toutes les législations susceptibles de s'appliquer à celui-ci. Ces parties prenantes ont également fait part de l'insécurité juridique problématique née des changements fréquents de la règle de droit.

Le Gouvernement sollicite donc une habilitation à prendre par ordonnances les mesures destinées à offrir, dans le cadre d'une expérimentation qui concernerait un nombre limité de régions – Aquitaine, Franche-Comté et Champagne-Ardenne, notamment –, un cadre juridique clair et stable aux porteurs de projet, qui se verraient délivrer un « *certificat de projet* » énumérant de manière exhaustive les différentes législations applicables, à l'instar d'un certificat d'urbanisme.

Le périmètre exact de ce document doit encore faire l'objet de concertations, mais on comprend qu'il aurait vocation à être opposable à l'administration comme aux tiers, et qu'il pourrait comporter la liste des autorisations nécessaires pour réaliser le projet, à savoir par exemple : la décision de l'autorité environnementale déterminant si une étude d'impact environnemental doit ou non être conduite ; un engagement sur le délai pour instruire les autorisations requises ; la date à partir de laquelle et la durée pendant laquelle les dispositions applicables au projet ne changent pas ; les servitudes, données et contraintes particulières éventuelles.

Je veux saluer ici le choix du Gouvernement de procéder par expérimentation. Il tire ce faisant, les leçons de la mise en œuvre du certificat d'urbanisme, dont il ne faut pas sous-estimer l'ampleur des difficultés, qu'il s'agisse de l'augmentation des contentieux, des difficultés d'adaptation rencontrées par certains agents et experts ou des surcoûts dus aux nécessaires adaptations informatiques dans les collectivités territoriales, même si le bilan est globalement positif en termes d'intérêt général.

L'article 14 concerne particulièrement notre commission, puisqu'il a vocation à simplifier les procédures concernant les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Aujourd'hui, un porteur de projet doit déposer parallèlement plusieurs dossiers administratifs. Outre l'autorisation ICPE proprement dite, il lui faut solliciter un permis de construire en vertu des règles d'urbanisme, une autorisation de défricher au titre du code forestier, et obtenir une dérogation pour la préservation des espèces protégées. Ces exigences répondent à des objectifs nobles, mais qui ne nécessitent sans doute pas chacun une procédure *ad hoc*.

Une telle complexité administrative, certainement excessive, se révèle souvent inutile, parfois contre-productive. L'habilitation que sollicite le Gouvernement me semble donc aller dans le bon sens. Nous avons déjà simplifié en partie les règles pour les ICPE productrices d'énergie lors de l'examen de la proposition de loi Brottes, dont le dispositif initial a été censuré par le Conseil constitutionnel mais dont les avancées relatives aux éoliennes ont heureusement été validées.

Là encore, il m'apparaît sage d'avoir recours à l'expérimentation. Les ICPE sont en effet très fortement ancrées dans notre droit national et nos pratiques administratives, puisque leur existence remonte au décret-loi de 1810 sur les installations dangereuses, incommodes et insalubres, modifié assez profondément en 1917, puis par une loi de 1976. Aussi, bien que l'objectif de simplification soit pertinent et nécessaire, il convient de procéder avec prudence.

L'article 16 du projet de loi est le seul, parmi ceux sur lesquels nous avons à nous pencher, qui n'autorise pas le Gouvernement à légiférer par ordonnances. Il vise à modifier le deuxième alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, qui dispose « *qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2012, tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs fait l'objet d'une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri* ».

Concrètement, il s'agit d'apposer sur tous les produits que les usagers doivent trier au moment de les jeter, donc sur tous les produits recyclables, un logotype de tri unique et clairement identifiable, appelé « *Triman* », qui symbolise un personnage triant ses déchets dans le cadre d'une économie circulaire.

Le présent projet de loi repousse à 2015 l'obligation de faire figurer, sur tous les produits recyclables concernés, une signalétique informant le consommateur qu'ils relèvent d'une consigne de tri.

Il renvoie par ailleurs les conditions d'application du dispositif à un décret en Conseil d'État. Sur ce point, il eût été plus clair de préciser que ce renvoi ne concernait que le deuxième alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement et non l'ensemble de l'article. Aussi ai-je été amené à proposer un amendement de précision rédactionnelle, auquel je souhaite associer Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier, les deux meilleurs spécialistes parmi nous du recyclage des déchets.

Dans la mesure où ces modifications mettent fin à une situation dans laquelle une obligation incombant aux metteurs en marché n'était pas respectée et alignent la date de mise en œuvre du logotype sur celle de l'harmonisation des consignes de tri, elles améliorent la cohérence de l'encadrement juridique de la gestion des déchets et sont donc bienvenues.

Quant aux articles 18 et 19 du projet de loi, relatifs respectivement à la durée d'habilitation pour la publication des ordonnances – de six à huit mois – et au délai de dépôt des projets de loi de ratification – cinq mois à compter de cette publication –, ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

Je n'essaierai pas de plaider un quelconque enthousiasme à l'égard d'un projet de loi qui, au moins sur la forme, ne permet pas de mener un travail législatif de qualité. Je suis néanmoins convaincu de la nécessité de mettre en œuvre rapidement le premier volet du « *choc de simplification* ». Conscient donc que ce projet de loi et les ordonnances qui en découleront permettront d'atteindre au mieux cet objectif, je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption du texte, si possible en l'améliorant afin qu'il prenne mieux en compte certains enjeux de développement durable et de transparence auxquels nous sommes tous sensibles.

M. Jean-Yves Caullet. Même sans enthousiasme, notre rapporteur a su se montrer convaincant ! (*Sourires*).

Je souhaite souligner l'intérêt des dispositions des articles 13 et 14. Notre droit devient en effet de plus en plus protéiforme, et encadre des actions et des projets s'inscrivant dans plusieurs domaines à la fois. Si nous ne mettons pas en place des dispositifs de cadrage permettant aux porteurs de projet de trouver en face d'eux une autorité publique unie et des règles lisibles, nous allons au-devant des plus grandes difficultés. On sait ce qu'il en est pour les énergies renouvelables !

M. Alexis Bachelay. Il est toujours compliqué de ne pas « broncher » devant un projet de loi d'habilitation à prendre des ordonnances, qui dessaisit les parlementaires de leur capacité à légiférer et leur interdit de travailler dans des conditions satisfaisantes.

Néanmoins, il est des sujets qui nécessitent de prendre des décisions rapides et de lever certains obstacles juridiques ou réglementaires. C'est le cas du Grand Paris Express, projet déjà engagé et qui fait l'objet d'un fort consensus de la part des élus, des acteurs concernés et des Franciliens, pour lequel l'article 8 de ce projet de loi modifie la loi de 2010, élargit les capacités de la Société du Grand Paris en matière de maîtrise d'ouvrage et de financement des différents tronçons du projet, et permet l'élaboration d'une procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau.

Je me félicite donc de ce projet de loi, qui participe du « *choc de simplification* » et doit permettre la mise en œuvre des annonces faites, le 6 mars dernier, par le Premier ministre sur le Nouveau Grand Paris. Il s'agit d'un projet d'un montant de 30 milliards d'euros qu'il convient de mener à bien le plus rapidement possible.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous habilitons aujourd'hui le Gouvernement à légiférer par ordonnances, procédure que l'opposition critique toujours, quand la majorité préfère accompagner le Gouvernement.

Nous avons déjà procédé ainsi, en matière de participation du public à l'élaboration de décisions publiques ayant un impact sur l'environnement, en autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour les décisions individuelles de l'État et les décisions des collectivités territoriales. L'ordonnance a été publiée et un projet de ratification devrait être déposé sur le bureau du Parlement.

Nous avons obtenu de Mme Delphine Batho, lors du débat sur la loi, qu'elle s'engage à demander l'inscription de ce projet de ratification à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale – il faut en effet faire la distinction entre le dépôt du projet et son inscription à notre ordre du jour. Je souhaite donc que le Gouvernement respecte les engagements qu'il a pris et demande cette inscription.

M. Jean-Marie Sermier. Je rejoins les orateurs socialistes sur le caractère consensuel du projet du Grand Paris et sur la nécessité d'obtenir des documents d'urbanisme permettant d'avancer de manière plus rapide et plus sûre. Le ministre chargé de l'écologie nous le rappelait hier : il n'est pas tolérable que, pour des raisons d'ordre environnemental, les délais d'instruction soient en France cinq à six fois plus longs que dans d'autres pays européens.

En règle générale, nous n'avons pas grand-chose à redire sur le fond s'agissant des textes dont la commission du développement durable est saisie, dans la mesure où ceux-ci reprennent des initiatives engagées il y a plusieurs années. Quel que soit le Gouvernement, il faut avancer en matière d'environnement.

En l'espèce, c'est la méthode qui nous choque un peu. Sous la précédente législature, l'opposition n'avait de cesse de trouver les propositions de loi de Jean-Luc Warsmann trop longues, disparates, obscures. Or, force est de constater que ce projet de loi est un panier où l'on fourre tout ce que l'on a besoin de traiter en urgence ! Les habilitations dessaisissent les parlementaires de leur travail et nous ne sommes pas favorables à leur multiplication. La précédente majorité, je le rappelle, avait choisi pour la simplification le véhicule de la proposition de loi, ce qui signifie que les parlementaires s'étaient saisis eux-mêmes du sujet.

Je souligne enfin qu'en dépit de l'enthousiasme du rapporteur, nous sommes quand même très loin du « *choc de simplification* » voulu et promis par le Président de la République. On se cantonne à des questions techniques alors qu'il faudrait de grandes orientations stratégiques.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Il reste encore trois ans, mon cher collègue !

M. Denis Baupin. Je déplore moi aussi les conditions dans lesquelles nous examinons ce texte. Pris de court, notre groupe a laissé passer la date limite de dépôt des amendements. Il se rattrapera en séance publique, notamment pour renforcer les dispositions de l'article 14 visant à simplifier les procédures relatives aux installations de production d'énergie renouvelable telles que les éoliennes. Nous avons déjà obtenu des modifications en ce sens dans la loi Brottes mais, comme le montrent à la fois le syndicat des énergies renouvelables et la Cour des comptes, la France n'est toujours pas en phase avec son engagement européen de porter à 23 % la part d'énergie renouvelable dans sa production totale en 2020. Un « *choc de simplification* » en matière de renouvelable est indispensable. Il n'est pas normal qu'il faille huit ans pour installer une éolienne dans notre pays, quand la

moyenne européenne est de quatre ans. À cet égard, la déclaration unique prévue par le texte est bienvenue.

Bien que notre commission n'en soit pas saisie, je souhaite dire un mot de l'article 10 et des dispositions qu'il prévoit concernant les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire ou minoritaire. Je regrette, là aussi, que le sujet soit traité à toute vitesse et par ordonnances. Lorsque l'on voit le fonctionnement de certaines entreprises publiques – en particulier, suivez mon regard, une grande entreprise de production d'électricité dont le président-directeur général ne montre pas un grand enthousiasme à mettre en œuvre les orientations du Gouvernement –, on se dit que, pourtant, leurs conseils d'administration comprennent des représentants de l'État. Comment ceux-ci ont-ils été nommés, avec quel mandat, quelles instructions ? S'agit-il seulement d'apporter des capitaux au budget de Bercy, ou aussi de défendre l'intérêt public et la politique énergétique de la France ?

M. Guillaume Chevrollier. Il est un peu paradoxal, après trente ans de complexification de l'environnement juridique, d'avoir à autoriser le Gouvernement à prendre des ordonnances dans l'urgence ! Certes, je partage l'aspiration de nos concitoyens et de nos entreprises à davantage de simplification et de clarification, et je relève d'ailleurs que bon nombre de mesures du projet de loi reprennent les travaux de notre collègue Jean-Luc Warsmann. Mais nous sommes loin du grand « *choc de simplification* » dont le pays a besoin. Nous pourrions par exemple nous inspirer des bulletins de salaire britanniques, qui ne comportent que quatre lignes, ou du code du travail suisse – 54 articles contre dix mille pour le nôtre ! À la méthode des « *petits pas* », je préfère les grandes enjambées qui feront de la simplification un véritable levier de croissance.

Certaines dispositions prises dans la précipitation appellent néanmoins des réserves. Alors que le projet vise à faciliter la construction d'éoliennes, j'appelle à la vigilance quant à certaines installations dans les milieux ruraux, où le patrimoine et les paysages sont de qualité. L'environnement durable mérite, lui aussi, d'être préservé !

M. Jean-Pierre Vigier. Les lois et les règlements se succèdent au fil des ans sans donner aucune visibilité aux entrepreneurs. Le travail administratif grève le temps que ceux-ci devraient consacrer à leur entreprise. La simplification n'est pas seulement souhaitable, elle est indispensable. Mais le recours aux ordonnances écarte la réflexion des parlementaires alors que ceux-ci, étant en lien avec les entrepreneurs de leur circonscription, sont à même de faire remonter les besoins au niveau national.

De plus, ce texte est touffu et sans cohérence. Certains articles reprennent des mesures qui existent depuis 2012, comme la déclaration sociale nominative, la simplification des bulletins de salaire ou le coffre-fort numérique. Et je doute, au vu du nombre de contraintes nouvelles, que l'on atteigne l'objectif de simplification. Certains domaines exigeraient même une refonte complète pour éviter les strates.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Tous les textes de cette nature, monsieur Sermier, ont un côté « *fourre-tout* », comme en témoignent les deux propositions de loi de M. Jean-Luc Warsmann sous la précédente législature.

Je précise à l'intention de Denis Baupin que la date limite de dépôt des amendements figure au bas de la convocation adressée aux membres de la Commission.

M. Denis Baupin. Je n'ai fait de reproche à personne, monsieur le président, j'ai simplement reconnu une insuffisance de notre groupe ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Cottel. Nous avons en effet eu peu de temps pour étudier ce texte. Je souhaite qu'il soit précisé que j'ai cosigné avec le rapporteur l'amendement CD 3 à l'article 16.

La Commission procède ensuite à l'examen des articles du projet de loi.

Article 8 : Grand Paris

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 9 : Clarification des obligations des mutuelles et établissements de crédit en matière de reporting social et environnemental

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.

Après l'article 9

La Commission est saisie de deux amendements du rapporteur pour avis, portant articles additionnels après l'article 9.

Elle examine d'abord l'amendement CD 4.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de soumettre les entreprises publiques aux obligations de *reporting* social et environnemental prévues par les lois Grenelle, dans un souci de cohérence et d'amélioration de la lisibilité du dispositif. Au demeurant, plus de soixante de ces entreprises sont déjà signataires d'une charte du développement durable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD 6.

M. le rapporteur pour avis. Rejoignant l'intention de M. Bertrand Pancher, je propose par cet amendement d'intégrer les sociétés par actions simplifiées au dispositif en vigueur pour les sociétés anonymes et les sociétés à responsabilité limitée. Des problèmes de constitutionnalité ayant été soulevés, j'ai choisi le biais de cet article additionnel.

La Commission adopte l'amendement.

Article 13 : *Expérimentation d'un certificat de projet*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Article 14 : *Expérimentation d'un permis unique pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Article 16 : (article L. 541-10-5 du code de l'environnement) *Obligations d'affichage d'une signalétique unique pour tout produit recyclable intégré à une filière dite « à responsabilité du producteur » mis sur le marché à compter du 1^{er} janvier 2015*

La Commission est saisie de l'amendement CD 3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Amendement rédactionnel. Le premier alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de la consommation fait déjà l'objet d'un renvoi à un décret en Conseil d'État.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 ainsi modifié.

Article 18 : *Délais d'habilitation des ordonnances*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.

Article 19 : *Délai de dépôt des projets de loi de ratification*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi modifiées, le groupe UMP ne participant pas au vote.

Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 18 septembre 2013 à 11 h 45

Présents. - M. Alexis Bachelay, M. Denis Baupin, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Christophe Bouillon, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, Mme Valérie Lacroute, M. Philippe Noguès, M. Philippe Plisson, Mme Marie-Line Reynaud, Mme Sophie Rohfritsch, M. Jean-Marie Sermier, M. Jean-Pierre Vigier

Excusés. - M. Julien Aubert, M. Serge Bardy, Mme Chantal Berthelot, M. Vincent Burroni, Mme Florence Delaunay, M. Christian Jacob, M. Jacques Kossowski, M. Franck Marlin, M. Jean-Luc Moudenc, M. Bertrand Pancher, M. Napole Polutélé, M. Martial Saddier, M. Gabriel Serville