

...le projet de loi de

SIMPLIFICATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE

Réunie le 28 mai 2024, sous la présidence de Rémy Pointereau, la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi de simplification de la vie économique a procédé à l'examen du texte qui lui est soumis.

Face à un projet de loi protéiforme, dont le contenu réel entretient un lien ténu avec les annonces et promesses pourtant mises en avant par le Gouvernement, la commission spéciale a regretté le manque d'ambition d'un projet pourtant attendu par nos entreprises.

Dans un esprit de responsabilité, la commission a néanmoins souhaité faire œuvre utile, au service de nos entreprises, d'une part, en adoptant les mesures du texte n'étant pas dépourvues d'intérêt et, d'autre part, en prolongeant celles de ses dispositions lui paraissant excessivement timides.

La commission a toutefois supprimé plusieurs dispositions du projet de loi, soit que les effets bénéfiques pour les entreprises en sont incertains, soit qu'elles emportent une attrition du rôle du Parlement.

Au terme de ses travaux, elle a, sur la proposition de ses rapporteurs Yves Bleunven et Catherine Di Folco, adopté un texte largement remanié par 90 amendements, proposant des mesures de simplification effectives au bénéfice de nos entreprises.

1. UN PROJET DE LOI DÉCEVANT, UNE PROMESSE QUE LE SÉNAT VEUT CONCRÉTISER

Le *projet de loi de simplification de la vie économique* est présenté comme une des deux réformes structurelles soutenant le programme de stabilité et de croissance présenté par la France à l'Union européenne.

Il puise à plusieurs sources. La première est le rapport du 15 juin 2023 de la délégation aux entreprises du Sénat, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, qui a notamment fourni les éléments d'analyse chiffrés sur les coûts des normes sur l'économie (3 % du PIB).

Il s'appuie également sur le rapport *Rendre des heures aux Français : 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises*, présenté, à la demande du ministre, par cinq parlementaires, quatre députés et la sénatrice Nadège Havet.

Il se fonde enfin sur les résultats de la « consultation citoyenne » amorcée lors des Rencontres de la simplification du 15 novembre 2023 organisées par Bruno Le Maire et Olivia Grégoire, qui ont abouti aux 52 mesures du plan d'action de simplification.

Se présentant comme articulant des mesures générales de simplification et des mesures sectorielles, **le projet de loi est constitué en réalité d'une série d'annonces et de mesures de portées diverses dont plusieurs ont peu de lien avec l'objectif affiché d'alléger le poids des contraintes administratives sur les entreprises pour libérer la croissance.**

Cet écart entre les annonces et les réalités se manifeste notamment par la distance entre les titres ambitieux des différents chapitres du projet de loi et le caractère très circonscrit voire purement technique des mesures qui s'y trouvent. Le chapitre III se présente ainsi comme

permettant de « Simplifier et accélérer les procédures judiciaires » mais ne modifie en réalité que des dispositions encadrant l'exercice de certaines fonctions pour les magistrats de l'ordre administratif.

Contrairement aux annonces du Gouvernement, ce projet de loi n'a en aucun cas la même envergure que la loi PACTE de 2019 et concerne autant la simplification de la vie administrative que celle des entreprises ce qui a conduit le Conseil d'État à proposer d'en modifier l'intitulé.

Obligée d'examiner le texte dans des délais particulièrement contraints, la commission spéciale a, malgré les limites du texte qui lui est soumis, **décidé de s'engager dans la démarche de simplification proposée pour répondre aux attentes fortes exprimées par les entreprises.**

Elle a notamment décidé de prendre le Gouvernement au mot et d'agir pour la simplification en s'inscrivant dans le temps long avec la perspective d'un projet de loi annuel. Cette démarche correspond en effet à la nécessité de traiter le stock de normes existantes pour supprimer celles qui pèsent inutilement sur les entreprises et en limitent la croissance. Mais cet engagement a pour contrepartie des exigences de méthode. La première est de bien **distinguer entre la norme qui protège et celle qui entrave et ne supprimer que cette dernière.** La deuxième est de **ne pas adopter de mesures dont le coût, y compris le coût de transition, n'ait pas fait l'objet de concertation avec les acteurs et d'études de faisabilité.** Souvent en effet, le *statu quo*, même imparfait, est préférable à l'instabilité des normes, comme il a été rappelé avec force par les représentants des entreprises du bâtiment lors de leur audition, s'agissant des décisions successives du Gouvernement au sujet du dispositif « MaPrimeRénov ». La dernière exigence est celle du **respect des droits du Parlement.** La simplification est une responsabilité partagée, car la complexification, si elle résulte parfois des lois et des amendements, est tout autant le fait du pouvoir réglementaire et de l'administration. Il ne peut être question de simplifier en écartant le Parlement, que ce soit en le dessaisissant de ses fonctions de législateur ou de sa capacité de contrôle. Comme le démontre l'examen de ce projet de loi, seul le Parlement est à même de garantir que le point de vue de tous les acteurs sera pris en compte et que l'évolution des normes tiendra compte des réalités de terrain, au-delà des effets d'annonce.

Le respect du Parlement passe aussi par le fait de ne pas revenir sur des compromis de CMP récents. L'exemple du bilan carbone appliqué aux appels d'offres en matière d'énergies renouvelables en 2019, avec l'appui du Gouvernement, et pour lequel une suppression est aujourd'hui proposée, laisse songeur.

Poursuivant les travaux engagés par la Délégation aux entreprises, déjà traduits au Sénat au travers de la proposition de loi visant à rendre obligatoires les « tests PME » d'Olivier Rietmann, le Sénat a également souhaité, en accord avec le Gouvernement, **s'engager dans une évaluation des normes applicables aux entreprises avant leur mise en œuvre.** Ce dispositif qui trouve ses parallèles tant en Allemagne qu'au Royaume-Uni ouvre la voie à une gestion du flux de normes qui soit réellement en phase avec les besoins des entreprises. Son application dans les années à venir est l'une des promesses les plus importantes de ce texte et fait l'objet d'un large consensus.

2. UN TEXTE COMPOSÉ DE DISPOSITIONS DIVERSES DONT CERTAINES DESTINÉES À SIMPLIFIER LES CONTRAINTES PESANT SUR LES ENTREPRISES

A. DES MESURES LIMITANT EXCESSIVEMENT LE POUVOIR DE CONTRÔLE ET DE LÉGISLATION DU PARLEMENT

De manière classique pour un projet de simplification, **l'article 1^{er}** du projet de loi propose de supprimer des instances administratives devenues sans objet ou présentées comme telles. Ce premier article marque l'ambiguïté du texte, car ces suppressions ont certes pour but de « simplifier l'organisation de l'administration », mais elles sont sans impact sur la vie des entreprises, donnant l'impression d'une recherche tous azimuts de mesures destinées à

donner de la substance à la volonté politique exprimée. Après examen attentif de l'utilité des structures, dans la plupart desquelles siègent des parlementaires, la commission a décidé, à l'initiative du rapporteur, de rétablir la Commission supérieure du numérique et des postes, dont l'utilité en termes de contrôle de l'action de l'État a été établie.

Faute de pouvoir présenter une mesure emblématique permettant de démontrer sa volonté de simplification, comme le principe « silence vaut acceptation » dans le cadre de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, le projet de loi propose de mener un travail général d'examen des obligations pesant sur les entreprises afin de mettre en œuvre plusieurs principes, dont l'allègement des mesures d'autorisation et la mise en œuvre du principe « dites-le nous une fois ». Le périmètre particulièrement large de l'habilitation demandée par **l'article 2**, de même que celui de **l'article 3** sur l'extension de la pratique des rescrits administratifs et la durée de 18 mois demandée pour conduire le travail, montrent la difficulté de mesurer la portée exacte de la tâche à accomplir, qui ne se fera pas sans déchirements. Considérant que le Gouvernement a fait de ces articles des effets d'annonce sans qu'aucun travail de fond permettant de connaître exactement les mesures envisagées n'ait été encore engagé, la commission a supprimé ces articles sur proposition des rapporteurs. Elle a notamment considéré que le Gouvernement pourrait, dans le texte de simplification annoncé pour l'année prochaine, présenter des projets plus aboutis justifiant une habilitation d'une durée plus resserrée, à l'inverse des dispositions actuelles dessaisissant le Parlement de pans entiers de la législation pendant plus d'un an. Suivant la même logique, la commission a également supprimé l'habilitation prévue à **l'article 11** pour la réforme du droit des contrats spéciaux, estimant que ce sujet nécessite un débat parlementaire approfondi.

B. SUPPRIMER OU ENCADRER DES MESURES CRÉANT DES COÛTS DE TRANSITION LOURDS POUR DES EFFETS INCERTAINS

Les articles 4 et 5 du projet de loi entendent faciliter l'accès à la commande publique. **L'article 5** unifie auprès du juge administratif le contentieux de la commande publique. Au regard de l'ampleur des changements induits par l'unification du contentieux sans que l'effet de simplification soit avéré, et avec le risque, au contraire, que le contentieux n'augmente, la commission a supprimé cet article à l'initiative du rapporteur.

La commission a également supprimé **l'article 7** tendant à redéfinir les informations contenues sur le bulletin de paie, le dispositif proposé ayant été unanimement critiqué par les organisations syndicales et patronales qui ont insisté sur le fait qu'il n'apportait aucune simplification pour les employeurs.

Tout en soutenant, sur le principe, les dérogations proposées par **l'article 16**, qui concourent à l'accélération des projets liés à la transition énergétique pour les projets de production d'éolien en mer et de création ou de modification des ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, la commission spéciale a souhaité en corriger les effets de bord en ciblant mieux les dispositions proposées.

C. ALLER AU BOUT DE LA LOGIQUE DE SIMPLIFICATION PROPOSÉE PAR CERTAINES DES MESURES DU PROJET DE LOI

L'article 6 vise à assouplir l'obligation d'information préalable des salariés en cas de projet de vente du fonds de commerce ou de projet de vente de la société, à abaisser de deux à un mois ce délai d'information préalable et à diminuer le montant de l'amende sanctionnant le non-respect de cette obligation pour les seules entreprises de moins de 50 salariés. Afin d'aller au bout de cette démarche, la commission a, sur proposition du rapporteur, supprimé ces obligations.

La commission a complété et étendu les dispositions de **l'article 9** tendant à favoriser le recours à la médiation pour le règlement de litiges avec l'administration, notamment pour les entreprises.

À l'**article 10**, elle a ramené de 250 000 à 200 000 euros le montant de l'amende applicable aux chefs d'entreprise en cas de manquement aux obligations déclaratives relatives aux bénéficiaires effectifs d'une entreprise.

Afin de permettre une indemnisation plus efficace des entreprises, la commission a adopté plusieurs amendements à l'**article 14** réduisant notamment les délais d'indemnisation et prévoyant une évaluation du dispositif qu'elle propose.

La commission a élargi les possibilités ouvertes par l'**article 20** en matière de dérogation aux règles des plans locaux d'urbanisme (PLU) pour l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments existants.

Elle a facilité la possibilité pour les entreprises d'être accompagnées par la CNIL dans le cadre de l'**article 23**.

Pour garantir que les nouvelles normes respecteront l'impératif de simplicité nécessaire à nos entreprises, la commission spéciale a rétabli, à l'initiative d'Olivier Rietmann, le dispositif du « Test PME » tel qu'il a été adopté par le Sénat le 26 mars dernier (**article 27**).

La commission a également souhaité **faciliter l'implantation des cafés et des bistros dans les zones rurales**. (**article 26 bis**)

La commission a par ailleurs **marqué son désaccord avec la volonté soudaine et inopportune du Gouvernement d'abroger le critère du « bilan carbone »** appliqué aux dispositifs de soutien public des projets de biogaz attribués par appels d'offres (**article 21**).

Elle a aussi souhaité **marquer son désaccord avec la volonté du Gouvernement de déroger au principe du paiement direct des sous-traitants pour les projets d'éolien en mer**, tout en laissant la possibilité de déroger à l'obligation d'allotissement pour ces mêmes projets (**article 16**)

D. DES MESURES UTILES MAIS PARFOIS PLUS TECHNIQUES QUE SIMPLIFICATRICES

La commission a approuvé tout en apportant des précisions nécessaires :

- l'**article 15** destiné à faciliter l'implantation de centres de données d'envergure jugés utiles pour la transition numérique ou la souveraineté nationale ;
- l'**article 17** destiné à accélérer et simplifier les déploiements de réseaux mobiles en renforçant le dispositif proposé de lutte contre la spéculation foncière sur les emplacements d'antennes-relais, mais en préservant la possibilité laissée à l'autorité administrative de retirer une décision favorable à l'installation d'une antenne-relais, faute de bilan de l'expérimentation menée à ce sujet ;
- l'**article 18** tendant à simplifier la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, en encadrant la dérogation prévue ;
- l'**article 19** modifiant certaines procédures prévues par le code minier où le rapporteur a souhaité réintroduire la consultation des collectivités territoriales, mieux encadrer les prolongations de permis et réintroduire une modalité d'association souple de l'Office nationale des forêts (ONF) dans la procédure d'instruction en Guyane ;
- l'**article 22** destiné à faciliter l'innovation issue de la recherche en santé ;
- l'**article 24** relatif au versement des loyers commerciaux et à l'encadrement du montant de la garantie.

La commission a adopté sans modification :

- l'**article 4** qui étend le recours au profil d'acheteur unique dématérialisé mis à disposition par l'État pour les personnes morales de droit public ainsi que les organismes de sécurité sociale, et ouvre la faculté aux collectivités territoriales de l'utiliser ;

- **l'article 8** tendant à rehausser les seuils généraux et les seuils applicables aux magasins de commerce de détail à partir desquels des entreprises doivent notifier leurs projets d'opérations de concentration auprès de l'Autorité de la concurrence ;
- **l'article 12** qui prévoit au sein des juridictions administratives, d'une part, un élargissement des missions que peuvent exercer les magistrats honoraires et, d'autre part, la suppression de la condition de grade actuellement prévue pour l'exercice des fonctions de juge des référés ;
- **l'article 13** tendant à aligner les droits des très petites entreprises sur ceux des particuliers en matière bancaire ;
- **l'article 25** simplifiant le régime d'aménagement commercial pour moderniser et rationaliser les espaces commerciaux ;
- **l'article 26** tendant à transformer le régime d'autorisation préalable de travaux en régime de déclaration préalable pour les établissements recevant du public de moins de 300 m² qui conservent la même activité et qui sont situés dans des centres commerciaux déjà équipés contre le risque incendie ;
- **l'article 28** destiné à prendre en compte la décision n° 2023-1068 QPC du 17 novembre 2023 en matière de procédure de saisie-vente.

POUR EN SAVOIR +

- « [La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises](#) », rapport d'information n° 743 (2022-2023) d'Olivier Rietmann, Jean-Pierre Moga et Gilbert-Luc Devinaz, déposé au nom de la délégation aux entreprises le 15 juin 2023 ;
- « [Rendre des heures aux Français : 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises](#) », rapport de Louis Margueritte, Alexis Izard, Philippe Bolo, Anne-Cécile Violland et Nadège Havet, publié le 15 février 2024.



**Rémy
Pointereau**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Cher



**Catherine
Di Folco**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Yves
Bleunven**

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
du Morbihan

[Commission spéciale sur le projet de loi de simplification de la vie économique](#)

Consulter le [dossier législatif](#)

